

Señores

**JUZGADO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA**

**(REPARTO)**

Armenia, Quindío

E. S. D.

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**DEMANDANTE:** LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS

**DEMANDADO:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL  
QUINDÍO

**ASUNTO:** PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

**AYDA MATILDE BARBOSA QUINTERO**, nacional y ciudadana colombiana, identificada con cédula número 1.088.356.299 expedida en Pereira, Risaralda, abogada inscrita, portadora de la Tarjeta Profesional No. 398.369 emanada del Consejo Superior de la Judicatura, Representante legal de la sociedad **LUMAROH ABOGADOS S.A.S**, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, identificado con NIT. No. 901182653-8, apoderada especial de **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS**, con domicilio en Bogotá D.C., de conformidad con el poder especial, amplio y suficiente, debidamente otorgado por la doctora **LILIANA CEPEDA PIRAGAUTA**, actuando en su condición de representante legal de la sociedad convocante, todo lo cual se acredita con el certificado de Existencia y Representación Legal expedido por la Superintendencia Financiera de Colombia en consideración a lo estipulado en el canon 74<sup>1</sup> del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual se acompaña con el presente escrito, acudo ante su despacho para presentar demanda a través del **MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** de conformidad con los artículos 141 y 161 Numeral 1° de la Ley 1437 de 2011 en contra de **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL QUINDÍO** con el fin de que se declare la nulidad de los actos administrativos que a continuación se relacionan: i) Fallo con responsabilidad fiscal No. 00004 del 27 de septiembre de 2024, y ii) Auto No. 00321 del 2 de diciembre de 2024.

## I. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

Previo a la exposición de los enunciados fácticos y jurídicos que fundamentan la presente solicitud, es importante indicarle al despacho que este escrito se presenta dentro del término correspondiente, en atención a que el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A., por medio del cual se establece que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho debe presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo.

---

<sup>1</sup> Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Artículo 74. REPRESENTACIÓN LEGAL.

*"(...) Prueba de la representación. De acuerdo con las modalidades propias de la naturaleza y estructura de las entidades vigiladas, la certificación sobre su representación legal corresponde expedirla a la Superintendencia Bancaria, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral anterior..."*

En el caso concreto, el auto No. 00321 fue emitido el 2 de diciembre de 2024 y notificado el 05 de diciembre de 2024, por su parte, la solicitud de conciliación prejudicial fue radicada ante la Procuraduría General de la Nación el 28 de enero de 2025, y, el día 12 de marzo de 2025 se llevó a cabo audiencia prejudicial la cual fue declarada fallida ante la ausencia de ánimo conciliatorio de la Entidad aquí demandada; motivo por el cual, aún no han transcurrido más de cuatro (4) meses desde su notificación.

## II. DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y SUS REPRESENTANTES.

Las partes que integran el presente contradictorio son las siguientes:

- **PARTE DEMANDANTE:** LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, NIT. 860.002.400-2, sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, recibirá notificaciones personales en la Calle 57 número 9 – 07 de la ciudad de Bogotá. Dirección electrónica: [notificacionesjudiciales@previsora.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@previsora.gov.co)
- **APODERADA DE LA PARTE DEMANDANTE:** AYDA MATILDE BARBOSA QUINTERO, identificado con cédula número 1.088.356.299 expedida en Pereira, Risaralda, abogada inscrita, portadora de la Tarjeta Profesional No. 398.369 emanada del Consejo Superior de la Judicatura, Representante legal de la sociedad LUMAROH ABOGADOS S.A.S, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, identificado con NIT. No. 901182653-8, Móvil: 3136516930. Dirección electrónica: [grupolumaroh@lumarohabogados.com](mailto:grupolumaroh@lumarohabogados.com)
- **PARTE DEMANDADA:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL QUINDÍO con dirección de notificación física en Cra. 16 #131, Armenia, Quindío, teléfono 67486702 y Dirección electrónica: [notificacionesjudiciales@contraloria.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@contraloria.gov.co)

### TERCEROS INTERESADOS:

- **MUNICIPIO DE PIJAO, QUINDÍO** identificado con NIT No. 890.001.181-9, con dirección de notificación física en Carrera 4 calle 12 Esquina, Plaza principal, y dirección electrónica: [notificacionjudicial@pijao-quindio.gov.co](mailto:notificacionjudicial@pijao-quindio.gov.co)
- **EDISON ALDANA MARTÍNEZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 94.461.162 con dirección electrónica: [edinson.aldana@hotmail.com](mailto:edinson.aldana@hotmail.com)
- **LUZ MARINA PINEDA MARTÍNEZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 29.326.807 con correo electrónico [luzmar1546@hotmail.com](mailto:luzmar1546@hotmail.com)
- **ROBERTO EMILIO FLÓREZ ÁLVAREZ** identificado con cédula de ciudadanía No.4.523.812 con dirección electrónica: [refacaber@gmail.com](mailto:refacaber@gmail.com)
- **JOHN JAIRO BETANCOURT BETANCOURT** identificado con cédula de ciudadanía No. 18.493.999 con dirección electrónica: [johnbetancourt1123@gmail.com](mailto:johnbetancourt1123@gmail.com)
- **FUNDACIÓN EJE PLANETARIO** identificada con NIT No. 900.558.802-0, representada legalmente por la señora ÁNGELA MARÍA RIOS GIL identificada con cédula de ciudadanía No. 41.951.632 con dirección electrónica [ejeplanetario@hotmail.com](mailto:ejeplanetario@hotmail.com)
- **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** identificada con NIT No.

860.524.654-6 y correo electrónico: [notificaciones@solidaria.com.co](mailto:notificaciones@solidaria.com.co)

Las personas naturales y jurídicas enunciadas anteriormente, corresponden a la Entidad Afectada, los responsables fiscales y la otra aseguradora declarada como tercera civilmente responsable dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 2020-37144. Lo anterior, teniendo en cuenta que el resultado de la presente Litis podría ser de interés para las partes del proceso fiscal.

En igual sentido, se informa que las direcciones de notificación de los terceros interesados, fueron extraídas de los correos proporcionados para el proceso de responsabilidad fiscal, como se puede evidenciar en el auto de apertura.

### III. ACTOS ADMINISTRATIVOS CONTROVERTIDOS

- FALLO CON RESPONSABILIDAD No. 00004 del 27 de septiembre de 2024 proferido por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL QUINDÍO, por medio del cual se declaran como responsables fiscales a los señores EDISON ALDANA MARTÍNEZ, ROBERTO EMILIO FLÓREZ ÁLVAREZ, JOHN JAIRO BETANCOURT, LUZ MARINA PINEDA RAMÍREZ Y LA FUNDACIÓN EJE PLANETARIO, y como terceras civilmente responsables a las aseguradoras LA PREVISORA S.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS y a LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA.
- AUTO No. 00321 del 02 de diciembre de 2024, por medio del cual se resuelve recurso de reposición interpuesto en contra del fallo con responsabilidad fiscal.

### IV. HECHOS

**PRIMERO:** La Contraloría General De La República Gerencia Departamental Colegiada Del Quindío – Grupo de Responsabilidad Fiscal, a través de auto No. 089 del 24 de mayo de 2021 abrió proceso e imputó responsabilidad fiscal en contra de **EDISON ALDANA MARTÍNEZ**, en calidad de Alcalde del Municipio de Pijao-Quindío, **LUZ MARINA PINEDA MARTÍNEZ**, en calidad de encargada como Secretaria de Planeación, Medio Ambiente e Infraestructura del Municipio de Pijao-Quindío, y la **FUNDACIÓN EJE PLANETARIO** representada legalmente por la señora ÁNGELA MARÍA RÍOS GIL.

Lo anterior por un detrimento patrimonial ocasionado al Municipio de Pijao, por valor de TREINTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS VEINTISÉIS MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$33.726.600)

**SEGUNDO:** La Contraloría, vinculó a LA PREVISORA S.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS, como tercera civilmente responsable por haber expedido el SEGURO MANEJO PÓLIZA GLOBAL SECTOR OFICIAL N° 3000301.

**TERCERO:** En igual sentido, se vinculó como tercera civilmente responsable a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA con ocasión de la póliza de garantía única de cumplimiento a favor de entidades estatales No. 300-47-994000012194.

**CUARTO:** El día 02 de marzo de 2022 se llevó a cabo audiencia de Descargos a través de la cual LA PREVISORA S.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS presentó sus correspondientes Descargos frente al auto de imputación, en dichos argumentos se explicó de forma detallada la inoperancia de la póliza No. 3000301, la inasegurabilidad de la culpa grave y el dolo, y el desconocimiento del deducible

pactado, así como los demás lineamientos y exclusiones del contrato de seguro que el Ente Fiscal debió tener en cuenta al momento de proferir un fallo.

**QUINTO:** La Contraloría General De La República Gerencia Departamental Colegiada Del Quindío – Grupo de Responsabilidad Fiscal, el día 27 de septiembre de 2024 llevó a cabo audiencia de decisión dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal con radicación **PRF 80633-2020-37144** en la cual se profirió FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL, y declaró como terceras civilmente responsables a LA PREVISORA S.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS y a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, como se muestra a continuación:

**“PRIMERO: FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL** el presente proceso de verbal de responsabilidad fiscal de única instancia **No. 80632-2020-37144**, de conformidad con lo previamente motivado de acuerdo a lo estipulado en el artículo 54 de la Ley 610 de 2000, a título de culpa grave, en cuantía indexada y solidaria de **DIECISÉIS MILLONES CIENTO SETENTA Y UN MIL CINCO PESOS M/CTE (16.171.005)** en contra de **EDISON ALDANA MARTÍNEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.461.162, alcalde del municipio de Pijao – Quindío para el periodo del 1° de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019, de la **FUNDACIÓN EJE PLANETARIO** identificada con NIT. 900.558.802-0, representada legalmente por la señora **ÁNGELA MARÍA RIOS GIL**, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.951.632, cuantía que incluye los siguientes valores individualizados:

A título de culpa grave en contra de **ROBERTO EMILIO FLÓREZ ÁLVAREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.523.812 en su calidad de secretario de planeación e infraestructura de municipio mediante resolución No. 004 del 5 de enero de 2015 y en calidad de supervisor del convenio No. 001 de 2019, en cuantía indexada y solidaria de **SIETE MILLONES OCHENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (7.089.360)**.

A título de culpa grave en contra de **JOHN JAIRO BETANCOURT BETANCOURT**, identificado con cédula de ciudadanía No. 18.493.999, en condición de secretario de planeación, medio ambiente e infraestructura del municipio, nombrado mediante decreto No. 034 del 12 de agosto de 2019 y en calidad de supervisor del convenio institucional No. 001 de 2019, en cuantía indexada y solidaria de **CINCO MILLONES OCHOCIENTOS TRECE MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS M/CTE (5.813.220)**

A título de culpa grave en contra de **LUZ MARINA PINEDA MARTÍNEZ** identificada con la cédula de ciudadanía No. 29.326-807 encargada como secretaria de planeación, medio ambiente e infraestructura del Municipio de Pijao – Quindío mediante decreto 057 del 3 de diciembre de 2019, en cuantía indexada y solidaria de **UN MILLÓN SEISCIENTOS SESENTA MIL NOVECIENTOS VEINTE PESOS M/CTE (1.660.920)**

**SEGUNDO: DECLARAR** dentro del proceso de responsabilidad fiscal **No. PRF 80632-2020-37144** en calidad de terceros civilmente responsables a:

**LA PREVISORA S.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS** – NIT. 860-002-400-2, de acuerdo con la expedición el 19 de febrero de 2019, de la póliza **SEGURO MANEJO GLOBAL SECTOR OFICIAL** – Modalidad de cobertura: Ocurriencia – No. 3000301, vigente desde el 20-02-2019 hasta el 20-02-2020 teniendo

como amparos contratados **COBERTURA DE MANEJO OFICIAL Y FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL** por valor de \$40.000.000 y donde el asegurado es el municipio de Pijao, Quindío.

**ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, identificada con el NIT. 860.524.654-6, con ocasión de la **PÓLIZA DE GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO A FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES** No. 300-47-994000012194 expedida el 1 de febrero de 2019, con vigencia entre el 31 de enero de 2019 y el 30 de abril de 2020, teniendo en su cobertura de cumplimiento por valor de \$15.460.000 y cuyo beneficiario es el municipio de Pijao Quindío.

(...)

**SEXTO:** Contra la anterior decisión, por parte de LA PREVISORA S.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS se interpuso recurso de reposición, indicando: la improcedencia de la declaratoria de responsabilidad del tercero civilmente vinculado al proceso con ocasión a **RIESGOS INASEGURABLES** de la Póliza de Manejo Global Sector Oficial No. 3000301, con vigencia del 20-02-2019 al 20-02-2020.

**SÉPTIMO:** Mediante auto No. 00321 del 02 de diciembre de 2024 se profiere auto a través del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto de la siguiente manera:

**“PRIMERO: REPONER** el Fallo con responsabilidad fiscal No. 00004 del 27 de septiembre de 2024, modificando el artículo SEGUNDO, inciso primero, de su parte resolutive en el sentido de indicar que, el tercero civilmente responsable La Previsora S.A., Compañía de Seguros responderá por el monto indexado del daño en virtud de lo pactado en la póliza No. 3000301, hasta por una cuantía de \$40.000.000 menos un deducible del 10% sobre el valor de la pérdida correspondiente a **COBERTURA DE MANEJO OFICIAL** hasta un valor de \$14.553.905 tal como lo establece la póliza y considerando que el 10% de la cuantía indexada establecida en el fallo 00004 del 27 de septiembre de 2024, asciende a la suma de \$1.617.100 quedando de la siguiente manera:

**“LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS – NIT. 860-002.400-2** de acuerdo con la expedición el 19 de febrero de 2019, de la póliza **SEGURO MANEJO PÓLIZA GLOBAL SECTOR OFICIAL – Modalidad de Cobertura: Ocurrencia – No. 3000301**, vigente desde el 20-02-2019 hasta el 20-02-2020, teniendo como amparos contratados: **COBERTURA DE MANEJO OFICIAL Y FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL** por valor de \$40.000.000 menos un deducible del 10% sobre el valor de la pérdida en el amparo de **COBERTURA DE MANEJO OFICIAL** hasta un valor de \$14.553.905 tal como lo establece la póliza y considerando que el 10% de la cuantía asciende a la suma de \$1.617.100”

**SEGUNDO. CONFIRMAR** en todo lo demás el Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 00004 del 27 de septiembre de 2024 (...)

**OCTAVO:** Conforme lo anterior, y en aras de evitar la apertura de un proceso de cobro coactivo y la generación de intereses, el día 26 de diciembre de 2024 La Previsora realiza consignación a la Entidad Afectada por valor de \$14.553.904,50, el cual es acreditado a la Contraloría a través de Memorial remitido el 27 de

diciembre de la misma anualidad.

**NOVENO:** Con los actos administrativos proferidos por la Contraloría General de la República Gerencia Departamental Colegiada del Quindío, se desconoció la inoperancia de la póliza ante la evidencia de riesgos inasegurables, como lo es la culpa grave, título en el que fueron condenados los responsables fiscales.

**DÉCIMO CUARTTO:** El día 28 de enero de 2025 se radicó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación. Dicha conciliación fue declarada fallida conforme constancia emitida el día 12 de marzo de 2025.

## V. PRETENSIONES

Conforme a los supuestos fácticos ilustrados y el desarrollo argumentativo de los mismos, como previamente se han reseñado, me permito formular las siguientes pretensiones declarativas y condenatorias en contra de la demandada:

### DECLARATIVAS:

**PRIMERO:** Que se declare la nulidad del acto administrativo Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 00004 fechado el 27 de septiembre de 2024, dentro del proceso PRF 80632-2020-37144, en lo que respecta a su artículo segundo, por medio del cual la Contraloría General de la República Gerencia Departamental Colegiada del Quindío declaró a LA PREVISORA S.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS como tercera civilmente responsable.

**SEGUNDO:** Que se declare la nulidad del acto administrativo Auto No. 00321, fechado el 02 de diciembre de 2024, que resolvió el recurso de reposición y confirmó declarar como tercera civilmente responsable a LA PREVISORA S.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS.

**TERCERO:** Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Contraloría General de la República Gerencia Departamental Colegiada del Quindío modificar total o parcialmente los actos administrativos enunciados en las pretensiones primera a segunda.

**CUARTO:** Que se declare la no responsabilidad de **LA PREVISORA S.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS** como tercera civilmente responsable, debido a la transgresión de las particularidades relacionadas con el contrato de seguro que justificó la vinculación de la aseguradora. Esto, sin perjuicio de la decisión tomada respecto a la no declaratoria de responsabilidad fiscal de los presuntos responsables, considerando la ausencia de cobertura de la póliza.

**QUINTO:** En atención a lo anterior, que se ordene la desvinculación, terminación y archivo de cualquier actuación que se surta en contra de mi representada **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS**, ya sea como tercera civilmente responsable o en cualquier otra calidad en que pudiera vincularse al asunto de marras.

### CONDENATORIAS

En virtud de lo expuesto, que se ordene a la demandada a pagar, a título de restablecimiento del derecho, la suma de CATORCE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CUATRO PESOS CON CINCUENTA CENTAVOS (\$14.553.904,50), más la indexación e intereses que correspondan. Este valor se fundamenta en la cantidad erogada por mi representada en su momento.

## VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La presente demanda está fundamentada conforme a lo expuesto en los artículos 2, 4, 13, 29, 93, 238 y 267 y s.s. de la Constitución Política de Colombia, el artículo 62, 67, 94, 96 de la ley 2220 de 2022 y los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011.

Adicionalmente, el contenido de los artículos relacionados con el supuesto fáctico, detallados en el título V, Capítulo I del Código de Comercio correspondiente al Contrato de Seguro; los artículos 2 y s.s. de la Ley 610 de 2000, artículo 4 de la Ley 389 de 1997, el artículo 1602 del Código Civil, la Circular No. 005 del 16 de marzo de 2020 de la Contraloría General de la República, y demás disposiciones aplicables.

## VII. CAUSALES DE VIOLACIÓN

El propósito de este acápite es analizar las causales que fundamentan la nulidad de los actos administrativos expedidos en el marco del proceso de responsabilidad fiscal PRF-80633-2020-37144 emitidos por la Contraloría General de la República Gerencia Departamental Colegiada del Quindío. A continuación, se avizoran las siguientes situaciones que revisten de nulidad el acto administrativo señalado:

- **Expedición irregular del acto administrativo (falta de motivación):** El fallo con responsabilidad fiscal y el auto por medio de los cual se resolvió el recurso de reposición proferidos por la Contraloría General de la República Gerencia Departamental Colegiada del Quindío, dejó de analizar situaciones que fueron expuestas por el vocero judicial de la tercera civilmente responsable, que ineludiblemente, le dieron un contrasentido a la decisión tomada por la colegiatura, sin que se hiciera un verdadero análisis de fondo de la cuestión suscitada respecto de la extinción de la acción fiscal frente a la aseguradora, el origen del patrimonio declarado como detrimento y los lineamientos del contrato de seguro vinculado al proceso, lo cual habría variado notoriamente la decisión tomada.
- **Falsa motivación del acto administrativo:** El fallo con responsabilidad fiscal y el auto que resolvió el recurso de reposición proferidos por la Contraloría demandada, contienen una falsa motivación frente a las particularidades relativas al contrato de seguro, a saber:

La Contraloría pasó por alto la normatividad aplicable al régimen de contratos de seguro, especialmente en relación con los lineamientos específicos del contrato que hizo parte integral de la vinculación de mi representada al proceso con responsabilidad fiscal como tercera civilmente responsable, desconoció que la póliza vinculada no aseguró la culpa grave ni el dolo, no fueron estudiados las exclusiones de la póliza, y no se consideró nada en relación a la inoperancia de la póliza frente al contratista fundación Eje Planetario. Como resultado, se emitió una decisión contraria a derecho.

Como lo precisó el H. Consejo de Estado en fallo del 22 de febrero de 2018, la vinculación de las compañías de seguros en el procedimiento de responsabilidad fiscal se encuentra regulada en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, el cual en su tenor literal establece:

*"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.*

Conforme a lo anterior, es menester recordar que como lo ha precisado la misma Contraloría General de la República, la vinculación de la compañía de seguros, no se hace con ocasión de la responsabilidad fiscal, sino con fundamento en la responsabilidad civil que pueda tener como garante y de conformidad con el contrato de seguro celebrado y los allí riesgos amparados.

Así las cosas, en punto de analizar la responsabilidad civil de compañía de seguros vinculada como tercero civilmente responsable, corresponde a la entidad Fiscal tener en cuenta que cualquier póliza o pólizas que se arriben al proceso, está compuesta por unos precisos lineamientos de vigencia, naturaleza de los amparos, condicionamientos generales y particulares que, en virtud de la calidad contractual del seguro, no le es dado al ente fiscal desconocer al tiempo de fallar.

Por lo tanto, resulta procedente decretar la nulidad de los actos administrativos relacionados, ya que en cada uno de ellos se ha ignorado de manera infundada los reparos expuestos en los descargos y, en el recurso de reposición interpuesto en representación de LA PREVISORA S.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS. Esta omisión permitió y avaló que, en desconocimiento de estas vicisitudes, se impusiera una carga inadecuada y desbordada a mi representada frente a su mera participación en el proceso.

Tras las precisiones realizadas sobre el fallo con responsabilidad fiscal proferido por la demandada, se evidencian serias deficiencias en la resolución del recurso, adoptada por la Colegiatura. En primer lugar, es importante señalar que la resolución no justificó adecuadamente los argumentos presentados por mi representada.

Los vicios que previamente se han suscitado respecto del acto administrativo que se cuestiona, conlleva ineludiblemente a predicar su nulidad desde varias aristas o causales de nulidad. Durante el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, fueron omitidas casi que en su totalidad las intervenciones de la tercera civilmente responsable al interior del proceso. No fueron de un análisis juicioso las cuestiones inherentes o relativas al Contrato de Seguro, situación que como veremos y como ha señalado la ley y la jurisprudencia, distan de ser una mera añadidura dentro de los procesos de Responsabilidad Fiscal. De allí, que resultare contraria a Derecho tanto el fallo, como el auto que resolvió el recurso de reposición.

En conclusión, los actos administrativos proferidos al interior del proceso fueron expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse y mediando una falsa motivación lo que implica que no es procedente afectar la póliza vinculada.

## **DESARROLLO DEL CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Las causales de nulidad enunciadas, se proponen y estructuran para cada uno de los actos administrativos enunciados en el acápite No. 3 de esta demanda. Los vicios que previamente se han suscitado respecto de los actos administrativos que se cuestionan, conlleva ineludiblemente a predicar su nulidad desde varias aristas o causales de nulidad.

Durante el trámite del proceso de responsabilidad fiscal en sus diferentes instancias, fueron omitidas casi que en su totalidad las intervenciones de la tercera civilmente responsable al interior del proceso. No fueron de un análisis juicioso las cuestiones inherentes o relativas al contrato de seguro, situación que como veremos y como ha señalado la Ley y la jurisprudencia, distan de ser una mera añadidura dentro de

los procesos de Responsabilidad Fiscal como mal lo entendió la Contraloría demandada. De allí, que resultare contrario a derecho tanto el fallo como la resolución del recurso interpuesto.

No se tuvo en cuenta las normas sustanciales que regulan la materia y a las cuales deben acudir todas las personas, tratándose de aquellas que no están expresamente reguladas en la Ley 610 del 2000 o en la 1474 de 2011, pues contiene estipulaciones precisas tendientes a regular el procedimiento, el análisis y aplicación sustancial de las normas contractuales - comerciales aplicables al contrato de seguro.

Así las cosas, se tiene que los actos administrativos controvertidos se expidieron de manera irregular y con falsa motivación al no demostrar y motivar la condena impuesta a mi representada, teniendo en cuenta lo siguiente:

### **NO FUERON ANALIZADAS LAS EXCLUSIONES DE LA PÓLIZA DE MANEJO GLOBAL SECTOR OFICIAL NO. 3000301**

Como se le explicó a la Contraloría en el proceso de responsabilidad fiscal, la póliza vinculada cuenta con un clausulado el cual hace parte integral de la misma, y en el que se determinan las condiciones generales, amparos, exclusiones y demás situaciones que la Compañía Aseguradora pactó con el tomador Municipio de Pijao, motivo por el cual, previo a proferir los actos administrativos controvertidos, la Contraloría debió realizar un estudio juicioso de las cláusulas y exclusiones que define el condicionado de la póliza.

Al respecto, es importante resaltar lo indicado en el condicionado MAP-002 al definir cuál fue el amparo contratado por el Municipio:

#### **1 CLÁUSULA PRIMERA: AMPAROS**

PREVISORA, RECONOCERÁ A LA ENTIDAD ESTATAL ASEGURADA LAS **PÉRDIDAS PATRIMONIALES** DE DINERO, VALORES Y BIENES PÚBLICOS, CAUSADOS POR LOS **SERVIDORES PÚBLICOS** QUE TRABAJAN PARA ELLA, EN EL EJERCICIO DE SUS CARGOS, POR INCURRIR EN CONDUCTAS QUE SE TIPIFIQUEN COMO DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O QUE GENEREN FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL, SIEMPRE Y CUANDO LA CONDUCTA QUE DIO ORIGEN AL DAÑO TENGA LUGAR DENTRO DE LA VIGENCIA DE LA PRESENTE PÓLIZA.

Frente a este amparo, se establecieron exclusiones tanto en la carátula de la póliza como en el condicionado que son claras y expresas y cumplen con la voluntad del Tomador y la aseguradora al momento de suscribir el contrato de seguros.

En el caso particular, encontramos que la Contraloría no estudió las siguientes exclusiones indicadas en el clausulado general:

#### **2 CLÁUSULA SEGUNDA: EXCLUSIONES**

ESTE SEGURO NO AMPARA LAS PÉRDIDAS QUE SUFRA LA ENTIDAD ASEGURADA DIRECTA O INDIRECTAMENTE COMO CONSECUENCIA DE:

- A. MERMAS O DAÑOS QUE SUFRAN EL DINERO, LOS BIENES O LOS VALORES POR CUALQUIER CAUSA **NO IMPUTABLE A LA CONDUCTA O ACTIVIDAD DE CUALQUIERA LOS SERVIDORES PÚBLICOS** DE LA ENTIDAD ASEGURADA.
- H. **PÉRDIDAS DERIVADAS DE PAGOS REALIZADOS A TERCEROS EQUIVOCADAMENTE O DE CRÉDITOS CONCEDIDOS A TERCEROS NO PAGADOS POR CUALQUIER CAUSA, SALVO CUANDO LA CONDUCTA SE TIPIFIQUE COMO UNO DE LOS DELITOS CUBIERTOS POR ESTA PÓLIZA.**

Para el análisis de la configuración de estas exclusiones del contrato de seguro,

debe tenerse claro en primer lugar el fundamento de hecho de la actuación fiscal. Este se originó con el hallazgo obtenido en auditoria de cumplimiento a los recursos del sistema general de participaciones – SGP, para la vigencia de 2019 del municipio de Pijao, destacándose la siguiente situación:

*“(…) El municipio de Pijao suscribió el 31 de enero de 2019 el denominado Convenio Interinstitucional No. 001-2019 con la Fundación Eje Planetario, con el objeto de: (...) aunar esfuerzos en la implementación de Programas, Proyectos y Actividades enmarcadas en los Programas del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipal (PGIRS).” Por un valor total de \$100.490.000; de los cuales el Municipio de Pijao se comprometió a aportar en efectivo la suma de \$77.300.000, y la Fundación Eje Planetario en efectivo \$23.190.000. El contrato inició el 05 de febrero de 2019 y se recibió a satisfacción el 23 de diciembre de 2019 (...)*”

Según el auto de apertura, de la revisión del mencionado convenio interinstitucional, se evidenciaron las siguientes debilidades:

- *“Los estudios previos y la propuesta del contratista establecen actividades con cargo al recurso público y la forma de pago del mismo, así como un AIU de %15.459.800 y totaliza exactamente el valor del aporte público de \$77.299.000, valor que fue ajustado a \$77.300.000 en el contrato. Este último valor se canceló en su totalidad, incluyendo el mencionado AIU por \$15.460.000. Situación que deja en evidencia que la actividad de la Fundación fue con ánimo de lucro, pues se planteó y pagó una utilidad. Presunto detrimento en este valor.*
- *Respecto de las actividades programadas en el contrato, las cuales están puntualmente cuantificadas con el recurso del Municipio, se evidenció, de conformidad con las actas de supervisión y los documentos que reposan en el expediente, que el contratista no efectuó actividades que suman un costo de \$33.044.600 incluido el valor del AIU explícito en el contrato, presunto detrimento adicional por este valor (...)*”

Citado lo anterior, es claro que el detrimento patrimonial tuvo fundamento en el actuar del contratista Fundación Eje Planetario, véase señor juez, que no existe una ACTIVIDAD realizada por los funcionarios públicos que sea un nexo causal directo del detrimento patrimonial; si bien el ente fiscal alega una debilidad en los mecanismos de control interno, ello no corresponde a una actividad desplegada por los asegurados.

En este orden de ideas, encontramos configurada la primera exclusión del contrato de seguros, puesto que el detrimento patrimonial o la merma del erario, NO fue consecuencia de una ACTIVIDAD IMPUTABLE a los servidores públicos, contrario a ello, quedó demostrado en el proceso de responsabilidad fiscal, que fue propio y directamente correspondiente a una actividad del contratista, situación que NO está amparada en la póliza cuyo tomador es el municipio de Pijao. Para estas situaciones, los contratistas deben contar con sus propias pólizas de cumplimiento.

Ahora bien, como se indicó en el proceso de responsabilidad fiscal, la responsabilidad que se imputa a los responsables fiscales, es debido a una debilidad en los mecanismos de control o en la supervisión, en este sentido, vemos que el error no recae en una actividad, sino en una omisión en la verificación adecuada y control de las actividades realizadas, lo que generó un pago equivocado por parte del Municipio de Pijao.

Frente a esta situación, La Previsora advirtió desde los descargos presentados que había una inoperancia de la póliza al configurarse la exclusión H. del condicionado, anteriormente citada, correspondiente a la pérdida de pagos realizados a terceros equivocadamente.

Quedó demostrado en el proceso fiscal, que los asegurados realizaron un pago equivocado al no valorar el cumplimiento de las actividades, si se estudia detenidamente el clausulado de la póliza, dichos pagos equivocados están **EXPRESAMENTE EXCLUIDOS** del contrato de seguros, y, tiene como única excepción “*salvo cuando la conducta se tipifique como uno de los delitos cubiertos por esta póliza*”; dicha excepción no es aplicable al caso concreto puesto que no existe en el proceso fiscal denuncia alguna sobre conductas ilícitas correspondientes a delitos contra la administración pública, y, en este sentido, no es acorde con las normas comerciales y lo pactado en el contrato de seguro, que a La Previsora S.A., se le obliga a amparar un riesgo que **NO** fue contratado por la asegurada Municipio de Pijao.

Conforme lo expuesto, señor juez, se evidencia una falta de análisis detallado y completo del acervo probatorio, pues el Ente Fiscal debió previo a proceder con el fallo de responsabilidad fiscal, determinar si aplicaba alguna de las exclusiones del contrato de seguro y si, se cumplían los requisitos del mismo. De haberlo hecho, claramente la decisión del juzgador habría sido diferente, pues el acto administrativo, no sólo debía cumplir con lo establecido en las normas que regulan los procesos de responsabilidad fiscal, sino que, al vincular a una aseguradora como tercero civilmente responsable, tenía la obligación de estudiar y fallar en concordancia con las normas que regulan el contrato de seguro, situación que fue ignorada de las consideraciones.

### **SE INOBSERVÓ LA INOPERANCIA DEL CONTRATO DE SEGUROS FRENTE AL CONTRATISTA FUNDACIÓN EJE PLANETARIO**

Seguidamente, debe hacerse referencia a que La Contraloría ignoró igualmente el argumento expuesto, puesto que se indicó que la póliza vinculada al proceso pactó de manera expresa que el contrato de seguro ampara únicamente a los **SERVIDORES PÚBLICOS** de la entidad asegurada, entendiéndose estos como:

#### **3 CLÁUSULA TERCERA: DEFINICIONES.**

Para los efectos del presente contrato de seguro, los términos que se relacionan a continuación tendrán el siguiente alcance y significado:

##### **3.1 SERVIDOR PÚBLICO**

Para efectos de la presente póliza, se entenderá como servidor público la persona natural que presta sus servicios a la entidad estatal asegurada, vinculada a ésta mediante contrato de trabajo o nombramiento por decreto o resolución, cuyo cargo haya sido amparado mediante la póliza de seguro.

Sobre lo cual, la demandada no expresó razón alguna para desestimar el alegato, debiendo por lo menos, hacer una diferenciación entre los valores a cancelar por parte de los empleados públicos y el contratista.

De manera que, adicionalmente se impuso a LA PREVISORA a responder por la indemnización de un contratista que **NO** es asegurado de la póliza contratada por el Municipio.

### **ERRONEA INTERPRETACIÓN DEL ENTE FISCAL FRENTE AL AMPARO DE LA CULPA GRAVE EN LA PÓLIZA DE MANEJO SECTOR OFICIAL**

Como lo indicó el legislador, existen unos riesgos inasegurables, determinados en el artículo 1055 del código de comercio, veamos:

**“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.”*

Dicho argumento alegado por La Previsora S.A., sí fue de estudio por parte del ente fiscal, no obstante, la interpretación de la jurisprudencia del juzgador fue errónea, por cuanto basó sus consideraciones en la culpa grave que pueda darse en lo correspondiente a los seguros de RESPONSABILIDAD CIVIL, los cuales distan en gran medida de lo que es una PÓLIZA DE MANEJO.

Véase señor Juez que, en sus propios argumentos la Contraloría analiza una jurisprudencia frente a un tipo de contrato de seguro totalmente distinto al que fue vinculado al proceso de responsabilidad fiscal, indicando:

*“Al respecto la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado y específicamente sobre la aplicación de la Ley 45 de 1990, que modificó el artículo 1127 del Código de Comercio, al señalar en sus pronunciamientos que los riesgos provenientes de la culpa grave pueden ser cubierto con el seguro de responsabilidad civil.” (subrayado y negrilla fuera del texto original)*

Ignorando claramente que el contrato de seguro objeto de análisis correspondía a una póliza de manejo y no, a una de responsabilidad civil, siendo estos, ramos con objetos totalmente diferentes. Más adelante, cita lo siguiente:

*“Lo anterior en consideración a que, a pesar de que ambos artículos hacen parte de la misma codificación, el 1055 corresponde a una norma general dentro del capítulo “principios comunes a los seguros terrestres”, mientras que el 1127 es una norma especial para el “seguro de responsabilidad”, posterior dentro de la misma codificación y más reciente en su expedición, en consideración al cambio de que fue objeto...”*

*En otros términos, luego de la modificación introducida, es claro que en el “seguro de responsabilidad” los riesgos derivados de la “culpa grave” son asegurables y, por ende, su exclusión debe ser expresa en virtud a la libertad contractual del tomador, ya que de guardarse silencio se entiende cubierto...”*

En este orden de ideas, la Contraloría ha interpretado erróneamente que, la culpa grave como riesgo asegurable es una modificación introducida a cualquier contrato de seguro, no obstante, incluso en los apartes citados en las consideraciones de los actos administrativos aquí demandados, la Corte Suprema de Justicia es clara al indicar que es un modificación exclusiva del SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL, dicha póliza tiene por objeto proteger al asegurado de la responsabilidad civil extracontractual que pueda surgir por daños causados a **terceros**, quienes son los beneficiarios de la misma. Objeto que es totalmente diferente al SEGURO DE MANEJO, el cual tiene por objeto proteger a la Entidad asegurada de las pérdidas económicas que puedan ocasionar sus propios empleados.

Vemos entonces que, no puede compararse la culpa grave de la responsabilidad civil extracontractual de la que habla la jurisprudencia, con lo correspondiente a una responsabilidad fiscal. Para ello, también es relevante tener en cuenta que la jurisprudencia en relación a la asegurabilidad de la culpa grave de conformidad con la Ley 45 de 1990, se ha pronunciado en desarrollo de la FINALIDAD DE LA NORMA, esto es, debe entenderse que la cobertura de la culpa grave en el contrato de responsabilidad civil, se incluyó ya que dicha norma tiene la finalidad de proteger a la víctima (los terceros beneficiarios).

Bajo este entendido, es claro que la Contraloría demandada, no podía a su arbitrio basar sus consideraciones en una interpretación conveniente de la jurisprudencia,

imponiendo de manera general en el derecho de seguros una regla que es excepcional para las pólizas de responsabilidad civil.

Explicado todo lo anterior, tal y como lo ha manifestado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional de manera reiterada, la naturaleza de la compañía de seguros en cualquier tipo de procesos, deviene de una relación naturalmente civil que se presupone entre tomador, beneficiario, asegurado y asegurador, luego, es por ello que en el ámbito de la Responsabilidad Fiscal si bien la Compañía aseguradora tiene los mismos derechos que un implicado, no es un gestor fiscal, y por tanto, no puede hacerse referencia a una responsabilidad solidaria entre ambos.

La decisión conculcada, pretende ineludiblemente establecer una mutación permanente del contrato de seguro al interior de un proceso de responsabilidad Fiscal, puesto que su participación dentro de estos asuntos se ve limitada a la decisión o valoración de la Contraloría, pues entre las partes del contrato de seguro no se ofrece duda desde su formación hasta la perfección del contrato, no obstante, en voces de la Contraloría se pone en tela de duda los límites que encuentra dicho contrato.

Lo anterior, para referir que el sentido que le imprime la Contraloría a la póliza pretende ampliar los amparos del contrato de seguro, pues se vale de la persecución del patrimonio afectado para evadir una relación que contempla normas sustanciales y el acuerdo de las partes que suscriben el contrato de seguros.

Las causales de nulidad enunciadas evidencian yerros en cuanto a la interpretación normativa, la inaplicación de los conceptos jurídicos y legales que sobre cada punto se debatieron al interior del proceso de Responsabilidad Fiscal, que, en todo caso de haber sido advertidos oportunamente, hubiesen sido notablemente distintos los motivos y resultados del proceso.

Debe recordarse que la Corte Constitucional en sentencia C-620-2004 manifestó que:

*“La acción de nulidad, de larga tradición legislativa (ley 130 de 1913) y jurisprudencial en nuestro medio, tiene como finalidad específica la de servir de instrumento en nuestro medio, para pretender o buscar la invalidez de un acto administrativo, proveniente de cualquiera de las ramas del poder público, por estimarse contrario a la norma superior de derecho a la cual debe estar sujeto. A través de dicha acción se garantiza el principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho que nuestra Constitución institucionaliza y se asegura el respeto y la vigencia de la jerarquía normativa. Dicha jerarquía, cuya base es la Constitución, se integra además con la variedad de actos regla, que en los diferentes grados u órdenes de competencia son expedidos por los órganos que cumplen las funciones estatales, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales de que han sido investidos formal, funcional o materialmente”.*

Por su parte, es importante traer a colación el contenido de la **CIRCULAR 005 DEL 16 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por medio de la cual se trataron temas correspondientes a la vinculación de las compañías de seguros dentro de los procesos de responsabilidad fiscal, al respecto se cita lo siguiente:

*“(…) En aras de brindar mayor claridad frente a la vinculación de las compañías aseguradoras en los procesos de responsabilidad fiscal que adelanta la Contraloría General de la República y como parte de la política de prevención del daño antijurídico que ha adoptado la entidad para el presente año, a continuación se resaltan algunos aspectos que deben ser tenidos en cuenta por los operadores*

jurídicos, relacionados con la mencionada vinculación de dichas compañías como garantes dentro de los procesos de responsabilidad fiscal:

- Las compañías de seguros no son gestores fiscales, por ende, **su responsabilidad se limita a la asunción de ciertos riesgos en las condiciones previstas en el contrato de seguros.**
- Las obligaciones de la aseguradora tienen límites, entre otros, **la suma asegurada, la vigencia, los amparos, las exclusiones, los deducibles, los siniestros, establecidos en el clausulado del contrato de seguros correspondiente.**
- De conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, la vinculación como garante de una compañía aseguradora se da ya sea porque el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recae el objeto del proceso se encuentra amparado por una póliza.

(...)

- Teniendo en cuenta el hecho generador sobre el que recae el proceso de responsabilidad fiscal, **el mismo debe contrastarse con los siniestros cubiertos por las pólizas de seguros** que potencialmente se afectarán y a partir de allí **analizar las condiciones generales y particulares del contrato de seguros, la base o modalidad (ocurrencia, descubrimiento, reclamación o “claims made”, etc.)** de la cobertura del seguro que se pretender afectar y las demás condiciones del contrato, **con miras a determinar tempranamente y con absoluta claridad cuál es la póliza llamada a responder** ( en virtud a la vigencia, el ramo de seguros, etc.)
- Es importante que, además de identificar la modalidad de cobertura **el operador fiscal verifique los demás elementos de la póliza como su periodo de prescripción, de retroactividad, las exclusiones que establezca, sus amparos, deducible, valor y de ser posible determinar si la misma había sido afectada, lo cual puede afectar la suma asegurada.**
- El operador fiscal debe identificar con absoluta claridad **cuáles son las modalidades de cobertura (descubrimiento, ocurrencia, o reclamación claims made)**, así como su vigencia, los periodos de cobertura temporal retroactiva o no de las respectivas pólizas y demás condiciones, para determinar cuál de ellas se afectará en curso del proceso de responsabilidad fiscal. **En caso de tratarse de la modalidad de seguros de ocurrencia, la póliza a ser afectada debe ser aquella que se encontraba vigente para el momento de acaecimiento del hecho que genere la pérdida del recurso público.** (...)
- El operador fiscal dentro del ejercicio de verificación antes señalado, debe analizar tanto las condiciones generales como particulares en las cuales se determinan las **coberturas y exclusiones de la póliza** vinculando únicamente el valor del amparo al que se refiere el hecho investigado.

(...)

Se considera de la mayor importancia que, en lo sucesivo, se realice el estudio temprano, oportuno e integral de todas las pólizas de seguros que puedan llevar a la declaratoria de responsabilidad civil dentro de los procesos de

*responsabilidad fiscal, con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley 389 de 1997, el Código de comercio y las cláusulas contractuales de los respectivos contratos de seguros, en armonía con las normas que regulan el proceso de responsabilidad fiscal. (Negrilla y subrayado fuera del texto original)*

Los apartes extraídos de la Circular expedida por la Contraloría General de la República, son notoriamente importantes para la presente demanda, si se tienen en cuenta que cada uno de los criterios allí fijados para el adelantamiento de procesos de responsabilidad Fiscal, como el que de manera contraria fue adelantado por la Colegiatura aquí demandada, quien de haber tenido en cuenta sus propios criterios habría arrojado resultados distintas del proceso fiscal, especialmente en lo atinente a la interpretación y correcta aplicación del contrato de seguro para el caso concreto.

### **1. EXPEDICIÓN IRREGULAR POR FALTA DE MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN CUESTIÓN**

Como se indicó anteriormente, esta causal de nulidad se propone y estructura para cada uno de los actos administrativos descritos en el acápite No. 3 de la presente demanda, por cuanto:

#### **NO SE VALORARON CORRECTAMENTE LAS PRUEBAS APORTADAS POR LA PREVISORA S.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS, NI SE RESOLVIERON DE FONDO SUS ARGUMENTOS DE DEFENSA.**

No siendo suficiente, las cuestiones probatorias suscitadas por la compañía de seguros en el proceso fiscal, nunca se les surtió un análisis de fondo como era estrictamente necesario, máxime si se tienen en cuenta todos los argumentos antecedentes que se han expuesto ampliamente y cuyo soporte jurisprudencial y normativo no da pie a dilucidar lo contrario, evidentemente, la Contraloría erró en la apreciación del *onus probandi*, sobre todo, las reglas dispuestas por la Ley 610 de 2000 para llegar a un fallo conforme al derecho.

Al respecto, se deben tener en cuenta los siguientes artículos de la norma previamente citada:

**ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA ACCIÓN FISCAL.** *En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo.*

**ARTÍCULO 22. NECESIDAD DE LA PRUEBA.** *Toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso.*

**ARTÍCULO 23. PRUEBA PARA RESPONSABILIZAR.** *El fallo con responsabilidad fiscal sólo procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y de la responsabilidad del investigado.*

**ARTÍCULO 26. APRECIACIÓN INTEGRAL DE LAS PRUEBAS.** *Las pruebas deberán apreciarse en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional.*

**ARTÍCULO 44. VINCULACIÓN DEL GARANTE.** *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”.*

Como puede observarse en los antecedentes del proceso de responsabilidad fiscal, la Contraloría tanto en el fallo como en sus etapas consecuentes de resolución de recursos, fue repetitiva y en ningún momento entró a resolver de fondo las cuestiones que fueron suscitadas por la tercera civilmente responsable vinculada al proceso, ignoró que no era suficiente la vigencia de la póliza para la época de los hechos, sino que es indispensable el análisis exhaustivo del contrato de seguro, lo que desencadenó que se desatendieran las condiciones y exclusiones del mismo; notándose que la Contraloría fundamentó sus actos administrativo en que bastaba con que la póliza se encontrara vigente para los hechos, poniendo en evidencia su desconsideración al estudio del derecho de seguros y las pruebas aportadas, previo a resolver la responsabilidad del garante; constituyendo una falta de motivación, tal y como lo contempla el Consejo de Estado:

*Este último aspecto implica que la falta de motivación es violatoria del derecho al debido proceso, como lo estableció la Corte Constitucional en un fallo de 2005, 1 basando en la sentencia SU 250 de 1998, entre otras, y que constituye precedente aplicable al caso sub examine:*

*“El artículo 209 de la Constitución Política establece el principio de publicidad en las actuaciones adelantadas por la administración pública: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)” Dentro de este principio se inscribe, precisamente, el de motivación de los actos administrativos.*

*La motivación de los actos administrativos **es una carga que el derecho constitucional y administrativo contemporáneo impone a la administración, según la cual esta se encuentra obligada a exponer las razones de hecho y de derecho que determinan su actuar en determinado sentido.** Así, el deber de motivar los actos administrativos, salvo excepciones precisas, se revela como un límite a la discrecionalidad de la administración.*

*En este orden de ideas, los motivos del acto administrativo, comúnmente llamados “considerandos”, deberán dar cuenta de las razones de hecho, precisamente circunstanciadas, y de derecho, que sustenten de manera suficiente la adopción de determinada decisión por parte de la administración pública, así como el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)*

Siendo lo anterior, una evidente causal de nulidad que revisten los actos administrativos señalados en este escrito, es menester que los mismos sean declarados nulos, y en consecuencia, se restituya el derecho que le fue injustamente conculcado a mi representada frente a una responsabilidad que no estaba en la obligación de soportar, y que simplemente desbordó las facultades de la Contraloría General de la República Gerencia Departamental Colegiada del Quindío al momento de realizar el análisis de todas las cuestiones fácticas y probatorias oportunamente allegadas al proceso.

## **2. FALSA MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Dentro de la presente causal se expone lo siguiente:

## A. POR ERROR DE HECHO:

A pesar de que en su momento se solicitó la desvinculación de la aseguradora respecto de la PÓLIZA DE MANEJO al operar la ausencia de cobertura por la inoperancia material y exclusiones, dicha situación fue igualmente desestimada por la Contraloría demandada, sin importar que se tratara de una situación expresa, para lo cual, se trae a colación lo indicado anteriormente respecto a las exclusiones:

En el caso particular, encontramos que la Contraloría no estudió las siguientes exclusiones indicadas en el clausulado general:

### 2 CLÁUSULA SEGUNDA: EXCLUSIONES

ESTE SEGURO NO AMPARA LAS PÉRDIDAS QUE SUFRA LA ENTIDAD ASEGURADA DIRECTA O INDIRECTAMENTE COMO CONSECUENCIA DE:

- A. MERMAS O DAÑOS QUE SUFRAN EL DINERO, LOS BIENES O LOS VALORES POR CUALQUIER CAUSA NO IMPUTABLE A LA CONDUCTA O ACTIVIDAD DE CUALQUIERA LOS **SERVIDORES PÚBLICOS** DE LA ENTIDAD ASEGURADA.
  
- H. **PÉRDIDAS DERIVADAS DE PAGOS REALIZADOS A TERCEROS EQUIVOCADAMENTE O DE CRÉDITOS CONCEDIDOS A TERCEROS NO PAGADOS POR CUALQUIER CAUSA, SALVO CUANDO LA CONDUCTA SE TIPIFIQUE COMO UNO DE LOS DELITOS CUBIERTOS POR ESTA PÓLIZA.**

Ahora bien, NO es cierto que la finalidad de las compañías de seguro en el marco de la responsabilidad fiscal sea el mantenerse indemnes para la cobertura de siniestros de esta índole, por el contrario, es precisamente la libertad comercial y comercial la que le permite eventualmente cubrir este tipo de sucesos en favor de los tomadores y/o asegurados; no obstante, así como está obligada a acudir al pago del siniestro una vez este se encuentre demostrado, tampoco es menos cierto que podrá elegir libremente y bajo los parámetros legales, la forma en que brindará cobertura para alguno o todos los riesgos, y en su libre manifestación de la voluntad, el otro extremo contractual accederá o no al pago de la prima y a hacer parte de dicho contrato.

La ausencia de un análisis de fondo y de la mayor objetividad al presente caso, permitió que la Contraloría demandada, incurriera en este tipo de yerros de apreciación probatoria, luego ello no obsta para que en esta instancia se suscite la controversia en aras de que se declare la nulidad de los actos administrativos señalados y el posterior restablecimiento del derecho.

Al respecto, es importante citar los siguientes artículos del código de comercio:

**“ARTÍCULO 1047. CONDICIONES DE LA PÓLIZA.** La póliza de seguro debe expresar además de las condiciones generales del contrato:

1. La razón o denominación social del asegurador;
2. El nombre del tomador;
3. Los nombres del asegurado y del beneficiario o la forma de identificarlos, si fueren distintos del tomador;
4. La calidad en que actúe el tomador del seguro;
5. La identificación precisa de la cosa o persona con respecto a las cuales se contrata el seguro;
6. La vigencia del contrato, con indicación de las fechas y horas de iniciación y vencimiento, o el modo de determinar unas y otras.

7. La suma aseguradora o el modo de precizarla;
8. La prima o el modo de calcularla y la forma de su pago;
9. **Los riesgos que el asegurador toma su cargo;**
10. **La fecha en que se extiende y la firma del asegurado, y**
11. **las demás condiciones particulares que acuerden los contratantes.**

**PARÁGRAFO.** *En los casos en que no aparezca expresamente acordadas, se tendrán como condiciones del contrato aquellas de la póliza o anexo que el asegurador haya depositado en la Superintendencia Bancaria para el mismo ramo, amparo, modalidad del contrato y tipo de riesgo.” (subrayado y negrilla fuera del texto original)*

(...)

**ARTÍCULO 1048. DOCUMENTOS ADICIONALES QUE HACEN PARTE DE LA PÓLIZA.** *Hacen parte de la póliza:*

1. La solicitud de seguro firmada por el tomador, y
2. Los anexos que se emitan para adicionar, modificar, suspender, renovar o revocar la póliza.

**PARÁGRAFO.** *El tomador podrá en cualquier tiempo exigir que, a su costa, el asegurador le dé copia debidamente autorizada de la solicitud y de sus anexos, así como de los documentos que den fe de la inspección del riesgo.”*

Evidentemente, el ente de Control Fiscal, no puede perder de vista que el contrato de seguro no radica solamente en la estipulación somera de información de la carátula de la póliza, es un asunto más complejo que implica el análisis de fondo de todos los elementos y documentos que la acompañan, así mismo, de la normatividad y jurisprudencia que sobre el particular se ha desarrollado de antaño, pues de lo contrario, interpretar la información tal y como lo hicieron las Contralorías al momento de desatar la situación de la tercera civilmente responsable vinculada al proceso, conlleva a decisiones arbitrarias que vulneran la autonomía contractual, y el interés de los particulares infundadamente. Adicionalmente, no se tienen en cuenta las máximas del código civil que engloban las relaciones contractuales como la contenida en el artículo 1602:

**“ARTÍCULO 1602. LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES.** *Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.*

El precitado contrato de seguros, es solo una mutación particular del contrato como de antaño es sabido, y frente a que no incumbe, ninguna irregularidad en su formación, ejecución o perfección fueron advertidas, contrario sensu, es la errada interpretación que se le brindó al mismo, que vulnera la libertad contractual y negocial de los particulares con otros particulares o con agentes del Estado, entre otros. Para el asunto de marras, evidentemente, la interpretación arrojada por el fallo y los actos administrativos que le siguen, vulneran toda y cada una de estas situaciones, pues de descontextualiza la interpretación hermenéutica y armónica que debe surtirse de las relaciones contractuales, para desnaturalizarlas y modificarlas en análisis *ex post* que irradian efectos incluso patrimoniales entre las partes, como es el caso de la compañía de seguros.

## **B. POR ERROR DE DERECHO:**

Como se advirtió previamente, las decisiones tomadas por la Contraloría demandada en ambas instancias, permitió la configuración de las causales de

nulidad señaladas, pues en este punto, valga recordar que nada o poco se analizó respecto de las exclusiones pactadas en el contrato de seguro y la inoperancia del mismo frente al contratista.

Debe tenerse en cuenta, que las Altas Cortes han sostenido un criterio uniforme en el sentido en que el contrato de seguro y todas las acciones que del mismo se derivan, nacen a raíz de normas sustanciales civiles - comerciales, y son propias de sus formalidades, deben someterse a dicho régimen, pues como ya se ha dicho reiteradamente, las eventuales obligaciones que de allí emanan es de virtud de las condiciones plasmadas en el contrato, no en atención a la responsabilidad fiscal que reputa la Contraloría.

La obligación impuesta a la compañía de seguros en el marco del proceso de responsabilidad fiscal, resulta claramente contraria a las particularidades que se han zanjado en materia de seguros, pues a partir de la apreciación errada que le imprimió la Contraloría a la intervención de la tercera civilmente responsable, derivó en un perjuicio y un desbalance en cabeza suya, imponiendo una carga a la que no estaba llamada a asumir pues reiteramos, la póliza vinculada tenía ausencia de cobertura por la delimitación temporal en que fue expedida, además de la violación al derecho de defensa al vincular una póliza nueva con posterioridad al fallo, situaciones que simplemente fueron ignoradas por el ente fiscal y pese a las reiteradas solicitudes se dispuso a emitir un fallo que irroga una carga económica injustificada para la aseguradora.

Adicional a lo anterior, se inobservó lo establecido en el artículo 1055 del código de comercio que indica la **PROHIBICIÓN LEGAL - INASEGURABILIDAD DEL DOLO Y/O CULPA GRAVE:**

Otro de los aspectos que fue subestimado por la Contraloría demandada al asunto, es lo atinente a los Riesgos Inasegurables de que trata el artículo 1055 del código de comercio, que, en contraste con los elementos propios de la Responsabilidad Fiscal, junto con el hecho base generador de la acción fiscal, corresponden a un verdadero acto inasegurable adelantado por los presuntos responsables como miembros de la entidad afectada,

**“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.”*

La terminología usada por el legislador al momento de la expedición de la norma, no puede entenderse de forma aislada como lo pretendió hacer ver la Contraloría, evidentemente, porque dicha interpretación conllevo a una decisión contraria abiertamente perjudicial a los intereses de mi representada, sin que se tomase en cuenta los fundamentos de los que se viene haciendo alusión, aunado a los supuestos fácticos del caso.

En primer lugar, la acción de responsabilidad fiscal, necesariamente como la ha estructurado la Ley 610 de 2000, alude a un elemento que desnaturaliza el contrato de seguro, en este caso, hablamos de la culpa grave como elemento conductual o subjetivo que se impone como requisito del presunto responsable o los presuntos responsables. Luego, al tratarse de una prohibición legal contenida como vemos en el artículo 1055 del Código de Comercio, lo tomaría en un acto o riesgo inasegurable por la póliza precitada.

### **3. NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR INOBSERVANCIA DE**

## **NORMAS A LAS QUE DEBÍA ESTAR SUJETO**

El colofón de todo lo previamente argumentado, desciende al presente acápite, confluyen todos los señalamientos o causales de nulidad frente a los actos administrativos atacados en cuanto estos vulneran de forma evidente las premisas constitucionales que blindan toda y cada una de las actuaciones del Estado mediante sus agentes o entidades, como no es distinto, debe imprimirse un trámite ceñido al debido proceso y al derecho de defensa, lo cual no ocurrió en el trámite fiscal adelantado por la Contraloría demandada.

Al respecto se cita el artículo 29 de la Constitución Política,

*“ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*(...)”*

Lo anterior, tiene validez por cuanto las causales de nulidad *per se* brindan mayor seguridad de cara a las decisiones y actuaciones surtidas dentro de todos los procesos que adelantan las autoridades. Entérese pues, que la calidad de compañía aseguradora vinculada como tercera civilmente responsable de LA PREVISORA S.A., no podría brindarle un trato aparte, tal y como se surtió un específico y ampliamente desarrollado concepto respecto de los presuntos responsables, no podría ser menos para mí representada, haber sido debidamente escuchada y haberse imprimido un verdadero y juicioso análisis de las cuestiones que descargó ante el Ente Fiscal.

De hecho, las decisiones tomadas por la Contraloría demandada controvierten las reglas del procedimiento a los que debe ceñirse, los cuales se encuentran estipulados en la Ley 610 de 2000,

***“ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA ACCIÓN FISCAL. En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo.***

Siendo entonces un vicio de aquellos que conlleva a la nulidad perseguida, es la autoridad a quien va dirigida estos argumentos que fundamentan la petición de nulidad y restablecimiento del derecho de mi representada, la competente para surtir el análisis que se le pone de presente, para que a sus vez, dirima dichas causales y conlleve a la decisión justa, la cual no podrá ser otra que restablecer el perjuicio que se ha puesto de manera injustificada a la compañía de seguros que represento y revertirla conforme a Derecho.

## **VIII. COMPETENCIA**

La competencia en virtud del numeral 3 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de un asunto que no excede en cuantía de los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, es de conocimiento de los Juzgados Administrativos en primera instancia.

## **IX. ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA**

Con arreglo a lo contenido en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 y el 206 de la Ley 1564, por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A., manifiesto bajo la gravedad del juramento, que las sumas solicitadas y que establecen la cuantía de la presente demanda, sin equivalentes al valor erogado por LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, conforme a lo ordenado por la Colegiatura demandada, en relación con la Póliza global de manejo sector oficial afectada, que fue contratada por el municipio. En este sentido, la suma asciende a CATORCE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CUATRO PESOS CON CINCUENTA CENTAVOS (\$14.553.904,50) más la indexación e intereses que correspondan.

## X. MEDIOS DE PRUEBA

### DOCUMENTALES:

- Auto de apertura e imputación y su notificación.
- Acta audiencia de Descargos y los argumentos de defensa presentados por La Previsora S.A.
- Fallo con responsabilidad Fiscal proferido en audiencia.
- Recurso de reposición radicado por La Previsora S.A. y su constancia de envío
- Auto que resuelve reposición y su notificación.
- Acreditación de pago del fallo fiscal
- Póliza No. 3000301 y su clausulado correspondiente.
- Constancia de conciliación prejudicial fallida.

## XI. ANEXOS

- Además de las relacionadas en el acápite de pruebas, me permito anexar el poder que confiere el Representante Legal Judicial de LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS y el certificado de existencia y representación legal expedido por la Superintendencia Financiera de Colombia.
- Certificado de existencia y representación legal de la FUNDACIÓN EJE PLANETARIO.
- Certificado de existencia y representación legal de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA
- Constancia de notificación de la presente demanda a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL QUINDÍO y a los terceros interesados en este proceso.

Teniendo en cuenta el peso de los archivos, se pone a su disposición el siguiente link de drive en aras de que se pueda visualizar la totalidad de los mismos:

<https://drive.google.com/drive/folders/1LEpXEMTas6IDPT7eHCVzehrCLxS4EkcM?usp=sharing>

## XII. NOTIFICACIONES

- **PARTE DEMANDANTE:** LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, NIT. 860.002.400-2, sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, recibirá notificaciones personales en la Calle 57 número 9 – 07 de la ciudad de Bogotá. Dirección

electrónica: [notificacionesjudiciales@previsora.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@previsora.gov.co)

- **APODERADA DE LA PARTE DEMANDANTE:** AYDA MATILDE BARBOSA QUINTERO, identificado con cédula número 1.088.356.299 expedida en Pereira, Risaralda, abogada inscrita, portadora de la Tarjeta Profesional No. 398.369 emanada del Consejo Superior de la Judicatura, Representante legal de la sociedad LUMAROH ABOGADOS S.A.S, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, identificado con NIT. No. 901182653-8, Móvil: 3136516930. Dirección electrónica: [grupolumaroh@lumarohabogados.com](mailto:grupolumaroh@lumarohabogados.com)
- **PARTE DEMANDADA:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL QUINDÍO con dirección de notificación física en Cra. 16 #131, Armenia, Quindío, teléfono 67486702 y Dirección electrónica: [notificacionesjudiciales@contraloria.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@contraloria.gov.co)

#### TERCEROS INTERESADOS:

- **MUNICIPIO DE PIJAO, QUINDÍO** identificado con NIT No. 890.001.181-9, con dirección de notificación física en Carrera 4 calle 12 Esquina, Plaza principal, y dirección electrónica: [notificacionjudicial@pijao-quindio.gov.co](mailto:notificacionjudicial@pijao-quindio.gov.co)
- **EDISON ALDANA MARTÍNEZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 94.461.162 con dirección electrónica: [edinson.aldana@hotmail.com](mailto:edinson.aldana@hotmail.com)
- **LUZ MARINA PINEDA MARTÍNEZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 29.326.807 con correo electrónico [luzmar1546@hotmail.com](mailto:luzmar1546@hotmail.com)
- **ROBERTO EMILIO FLÓREZ ÁLVAREZ** identificado con cédula de ciudadanía No.4.523.812 con dirección electrónica: [refacaber@gmail.com](mailto:refacaber@gmail.com)
- **JOHN JAIRO BETANCOURT BETANCOURT** identificado con cédula de ciudadanía No. 18.493.999 con dirección electrónica: [johnbetancourt1123@gmail.com](mailto:johnbetancourt1123@gmail.com)
- **FUNDACIÓN EJE PLANETARIO** identificada con NIT No. 900.558.802-0, representada legalmente por la señora ÁNGELA MARÍA RIOS GIL identificada con cédula de ciudadanía No. 41.951.632 con dirección electrónica [ejepianetario@hotmail.com](mailto:ejepianetario@hotmail.com)
- **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** identificada con NIT No. 860.524.654-6 y correo electrónico: [notificaciones@solidaria.com.co](mailto:notificaciones@solidaria.com.co)

Atentamente,

Ayda Barbosa

---

**LUMAROH ABOGADOS S.A.S.**  
**AYDA MATILDE BARBOSA QUINTERO**  
T.P. No. 398.369 del C.S de la J.  
NIT. No. 901.182.653-8  
Apoderada de La Previsora S.A., Compañía de Seguros