

Señores

**CONTRALORÍA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI**

**Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal**

Ant. Luz Arianne Zúñiga Nazareno

[secretariacomun@contraloriacali.gov.co](mailto:secretariacomun@contraloriacali.gov.co)

[notificacionesjudiciales@contraloriacali.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@contraloriacali.gov.co)

[doresponsafiscal@contraloriacali.gov.co](mailto:doresponsafiscal@contraloriacali.gov.co)

[respo\\_fiscal@contraloriacali.gov.co](mailto:respo_fiscal@contraloriacali.gov.co)

**REFERENCIA: PRONUNCIAMIENTO FRENTE AL AUTO DE APERTURA No. 1900.27.06.24.192 del 8 de noviembre de 2024**

**PROCESO:** PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL  
**EXPEDIENTE:** 1900.27.06.24.1685  
**ENTIDAD AFECTADA:** SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA – DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI  
**VINCULADOS:** LUZ ADRIANA VASQUEZ TRUJILLO  
**TERCEROS VINCULADOS:** MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. Y OTROS.

**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá, abogado titulado y en ejercicio, portador de la tarjeta profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad de apoderado de **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.**, conforme se acredita con el poder y certificado de existencia y representación legal adjunto; encontrándome dentro del término legal oportuno comedidamente procedo a presentar **DESCARGOS** frente al **AUTO DE APERTURA No. 1900.27.06.24.192 del 8 de noviembre de 2024** por medio del cual se vinculó a mi representada en virtud de la **Póliza de Seguros de Modular Comercial No. 1000074** cuya vigencia corrió desde el 29 de febrero de 2024 al 16 de octubre de 2024 con prórroga hasta en el cual tiene una participación del 19% como coaseguradora, solicitando que desde ya sea exonerada de cualquier tipo de responsabilidad que pretenda endilgársele, y consecuentemente se proceda a resolver su desvinculación, toda vez que el contrato de seguros no presta cobertura. Todo ello conforme a los argumentos fácticos y jurídicos que se exponen a continuación:

## **CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

### **Objeto de la Investigación Fiscal:**

El proceso de responsabilidad fiscal aquí discutido tiene por objeto la investigación de presuntas irregularidades presentadas por la falta de mantenimiento del parque automotor del Distrito Especial de Santiago de Cali. Lo anterior, toda vez que en visita fiscal realizada el 04 de julio de 2024 a las instalaciones de los talleres del Distrito de Santiago de Cali, en consonancia con el informe de avance de mantenimiento de la maquinaria y equipo proporcionado por la Secretaría de Infraestructura al 30 de junio de 2024, se evidenció que los equipos y maquinaria como bulldozer, camiones, compresores, minicargador, motoniveladoras, retroexcavadoras, tractos camiones, unidades de bacheo, vibro compactador y volquetas, no se les está dando el uso de acuerdo a su

finalidad, toda vez que se encuentran en estado no operativo por falta de mantenimiento preventivo y/o correctivo durante el primer semestre de 2024, sin que la entidad haya tomado las medidas correctivas necesarias para ponerlos en funcionamiento; a pesar de haber estado operativos hasta el 31 de diciembre de 2023.

En este sentido, por medio del auto de apertura No. 1900.27.06.24.192 del 8 de noviembre de 2024, se decidió abrir el proceso de responsabilidad fiscal que hoy nos ocupa, por el presunto detrimento patrimonial en cuantía de DOS MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES CIENTO VEINTISIETE MIL CUATROCIENTOS VEINTISIETE PESOS (**\$2.997.127.427m**), vinculando como presunto responsable a la siguiente persona:

- **LUZ ADRIANA VÁSQUEZ TRUJILLO** – Secretaría de despacho – Infraestructura – Ordenador del gasto

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

**Vinculación de MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. en calidad de tercero civilmente responsable:**

La vinculación de mi representada se efectuó con fundamento en el coaseguro del 19% que existe en la **Póliza de Seguros de Modular Comercial No. 1000074** cuya vigencia corrió desde el 29 de febrero de 2024 al 16 de octubre de 2024 con prórroga hasta el 15 de noviembre de 2024 y tomada por parte de **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**.

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

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

En términos generales, para que se configure y reconozca la existencia de responsabilidad fiscal en un proceso determinado, es indispensable que en el acervo probatorio queden plenamente acreditados todos y cada uno de los elementos constitutivos de la misma, esto es, una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible al gestor fiscal, un daño patrimonial del Estado y un nexo causal entre los elementos previamente expuestos. En efecto, lo anterior ha sido establecido por la

regulación colombiana, específicamente por el artículo 5 de la Ley 610 del 2000, el cual es claro al establecer lo siguiente:

“ARTICULO 5o. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.”

Al respecto, frente a los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, el Consejo de Estado mediante sentencia del 22 de febrero de 2018, expediente 2108483, C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro, se ha manifestado en los mismos términos que se han venido desarrollando, como a continuación se expone:

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

En este sentido, a continuación, se argumentarán las razones por las cuales en el caso bajo estudio no se encuentran demostrados, siquiera sumariamente, la configuración de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, en particular el daño patrimonial al Estado y el dolo o culpa grave en la conducta del gestor fiscal. En consecuencia, el honorable Despacho no tendrá una alternativa diferente que archivar el Proceso de Responsabilidad Fiscal identificado con el No. **1900.27.06.24.1685**.

#### **A. NO EXISTE EL HECHO GENERADOR DEL DAÑO**

De acuerdo con lo señalado en el auto de apertura por el ente de control como hecho de investigación, este no se basa sobre hechos reales sino por el contrario meras suposiciones y/o presunciones sobre lo que posiblemente podría o no constituir un detrimento patrimonial al Estado. Lo anterior, toda vez que, la Contraloría indicó en los hechos que fundamentaron el presente trámite lo siguiente: “(...) se evidenció que los equipos y maquinaria que se relacionan a continuación, no se les está dando el uso de acuerdo a su finalidad, toda vez que se encuentran en estado no operativo por falta de mantenimiento preventivo y/o correctivo durante el primer semestre de 2024”, sin embargo, en el acápite de pruebas solicitó un informe técnico donde se indicara el estado actual de los vehículos y si se realizó o no el mantenimiento; lo que permite evidenciar con facilidad que ni siquiera existe certeza sobre el estado actual de los automotores y si se encuentran o no en funcionamiento, por lo que el ente de control no podía de manera anticipada indicar que, porque estos se han encontrado estacionados dentro de un corto lapso, entonces ello constituye un detrimento patrimonial en una suma tan elevada, máxime cuando en el mismo auto de apertura se indicó que estos funcionaron hasta el 31 de diciembre de 2023, por lo que probablemente todos sigan funcionando y no exista ninguna pérdida.

De tal manera, no puede el ente de control determinar que existe hecho generador del daño en el presente asunto, cuando desconoce el estado actual de los vehículos y las razones por las cuales

estos se encuentran estacionados, lo que no necesariamente indica que haya falta de mantenimiento o, incluso, que los mismos hayan dejado de funcionar u operar. Por lo tanto, ante la falta de existencia de un hecho que represente la **materialización del daño**, el ente de control no tiene otra opción más que archivar el presente caso.

Sobre el particular, cabe resaltar que la Ley 610 de 2000 reguló lo atinente al daño, y en su artículo 6º indicó lo siguiente:

**“ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”. (negrilla y subrayada por fuera del texto original)**

En virtud del precepto normativo transcrito se señala que el daño patrimonial al Estado es la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control del ente de control fiscal. Sin embargo, dentro del presente asunto no se observa ese presunto daño patrimonial, pues el mero estacionamiento de unos vehículos automotores no puede bajo ningún escenario considerarse como detrimento patrimonial al Estado, máxime cuando se desconoce por completo las causas de que los mismos lleven tan poco tiempo sin ser usados y, más aún porque se desconoce si estos realmente están obsoletos y dejaron de prestar las funciones por las cuales fueron adquiridos.

Así mismo, en Sentencia<sup>1</sup> del Consejo de Estado se señaló que:

(...) La responsabilidad fiscal es una responsabilidad autónoma y por tanto, distinta de la responsabilidad penal y de la disciplinaria. (...) **Es importante destacar que el objeto de la responsabilidad fiscal es lograr el resarcimiento pleno de los daños ocasionados al patrimonio público por la conducta dolosa o gravemente culposa de los servidores públicos que desarrollan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participan en la causación de tales daños.** (...) **(negrilla y subrayada por fuera del texto original)**

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado que realice gestión fiscal y que en forma dolosa o gravemente culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público; situación esta que no ha ocurrido en el caso en concreto, pues en este evento el daño ni siquiera se encuentra evidenciado, pues se inició bajo meros supuestos o presunciones desconociendo el fin de un

<sup>1</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Mp. Edgar González López. Radicado: 11001-03-06-2020-00001-00 (2442). 28 de mayo de 2020.

proceso de responsabilidad fiscal, que no es mas que obtener esa recuperación de los recursos mal gastados. Lo que claramente no ha ocurrido en el proceso de la referencia, pues veamos:

El auto de apertura No. 1900.27.06.24.192 del 8 de noviembre de 2024 en sus hechos indicó:

## HECHOS

Página 5 de 21

A continuación, se transcriben los hechos tal como los relata el proceso auditor:

### *"2. Descripción del Hallazgo Fiscal*

#### *2.1 Condición*

*En visita fiscal realizada el 04 de julio de 2024, a las instalaciones de los talleres del Distrito de Santiago de Cali, en consonancia con el informe de avance de mantenimiento de la maquinaria y equipo proporcionado por la Secretaría de Infraestructura al 30 de junio de 2024, se evidenció que los equipos y maquinaria que se relacionan a continuación, no se les está dando el uso de acuerdo a su finalidad, toda vez que se encuentran en estado no operativo por falta de mantenimiento preventivo y/o correctivo durante el primer semestre de 2024, sin que la entidad haya tomado las medidas correctivas necesarias para ponerlos en funcionamiento; a pesar de haber estado operativos hasta el 31 de diciembre de 2023, estos son:*

En el mismo documento, como pruebas se solicitó:

### **Informe Técnico**

Solicitar a una entidad pública o particular, que con fundamento en lo preceptuado en el Artículo 117 de la Ley 1474 de 2011, brinde apoyo técnico con un profesional idóneo, que bien puede ser un Técnico Automotriz, quien deberá realizar una inspección a los vehículos mencionados en el Hallazgo N° 8, mismos que se encuentran en los Talleres del Distrito Especial de Santiago de Cali a cargo de la Secretaría de Infraestructura:

1. Confirmar el estado actual de los vehículos, informar si se les está dando el uso de acuerdo a su finalidad.
2. Evidenciar los mantenimientos preventivos y/o correctivos que se hayan realizado durante el primer semestre de 2024.

Tener como pruebas las evidencias allegadas por el Proceso Auditor; las cuales quedan a disposición de los sujetos procesales en el expediente electrónico, para que ejerzan su derecho de defensa y contradicción.

Es decir que a la fecha el ente de control y el equipo auditor desconoce por completo los hechos que llevaron a que los automotores se encuentren en el parque automotor, pues no hay ninguna prueba que acredite que es por "falta de mantenimiento" como anticipadamente lo han determinado, y mucho menos que hayan dejado de funcionar. Así, se evidente que el presente proceso se adelanta únicamente porque los bienes llevan poco tiempo de ser utilizados, aun cuando hasta el momento no existe ninguna pérdida, menoscabo o afectación para el Distrito.

En conclusión, se debe tener en cuenta que no existe un hecho generador del daño, toda vez que la Contraloría no cuenta con los elementos materiales probatorios para determinar que efectivamente la maquinaria y equipos que ese encuentran en el parque automotor se encuentran en estados que impidan su buen funcionamiento, máxime cuando aseguró que estos funcionaban para el 31 de diciembre de 2023, por lo que unos cuantos días estacionados no indica un deterioro o descuido de los bienes del Estado.

**B. INEXISTENCIA DE DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO EN LOS TÉRMINOS SEÑALADOS POR EL ENTE DEL CONTROL.**

Ante la ausencia de un hecho generador del daño, es claro que tampoco existe detrimento patrimonial, toda vez que, el ente de control de manera anticipada ha determinado que el mismo asciende a la suma exorbitante de **DOS MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES CIENTO VEINTISIETE MIL CUATROCIENTOS VEINTISIETE PESOS (\$2.997.127.427m/cte)**, sin tan siquiera tener certeza si los vehículos funcionan o no, pues en el mismo auto de apertura se indicó que los vehículos funcionaban hasta el 31 de diciembre de 2023, por lo que por permanecer unos días estacionados no puede el ente de control determinar a su propio criterio y sin soportes probatorios que se configuró un detrimento patrimonial de tan alta suma. Olvidando así que el fin del proceso de la responsabilidad fiscal no es obtener indemnizaciones sino, de alguna u otra manera restaurar al patrimonio público y los recursos que han sido malgastados, disminuidos, deteriorados etc. Sin embargo, en este caso se evidencia que lo que se pretende es obtener un enriquecimiento sin justa causa, pues si los bienes se encuentran a disposición del ente territorial, en buen estado y con funcionalidad, la suma aquí pretendida es totalmente improcedente e inexplicable y no puede predicarse que existe un daño patrimonial.

Así las cosas, no se ocasionó un detrimento patrimonial a la **SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA - DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI** máxime cuando para que se configure la responsabilidad fiscal es imperativo que en el plenario se encuentre suficientemente acreditado un daño patrimonial al Estado. En este sentido, vale la pena analizar la sentencia C-340 de 2007, en la cual se explicó que, a diferencia del proceso de responsabilidad disciplinaria en donde el daño es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica, en la responsabilidad fiscal el perjuicio debe ser cierto y de contenido eminentemente patrimonial. El tenor literal del mencionado fallo es el siguiente:

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

c. Como consecuencia de lo anterior, **la responsabilidad fiscal** no tiene un carácter sancionatorio -ni penal, ni administrativo-, sino que su naturaleza **es meramente reparatoria**. Por consiguiente, la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma, distinta de las responsabilidades penal o disciplinaria que puedan establecerse por la comisión de los hechos que dan lugar a ella.

Sobre este particular, la Corte, en la Sentencia C-661 de 2000, al referirse a la distinta naturaleza del daño en la responsabilidad disciplinaria y en la fiscal, puntualizó que mientras que el daño en la responsabilidad disciplinaria es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica, **el daño en la responsabilidad fiscal es patrimonial**. En consecuencia, señaló la Corte, "... el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio, pues busca garantizar la correcta marcha y el buen nombre de la cosa pública, por lo que juzga el comportamiento de los servidores públicos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública", al paso que **"... el proceso fiscal tiene una finalidad resarcitoria, toda vez que 'el órgano fiscal vigila la administración y el manejo de los fondos o bienes públicos,** para lo cual puede iniciar procesos fiscales en donde busca el resarcimiento por el

detrimento patrimonial que una conducta o una omisión del servidor público o de un particular haya ocasionado al Estado”. (Subrayado y negrilla fuera del texto original).<sup>2</sup>

En efecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se ha pronunciado en los mismos términos, al establecer que para que sea procedente la declaratoria de responsabilidad fiscal, definitivamente debe existir un daño patrimonial sufrido por parte del Estado. No obstante, no cualquier tipo de daño es susceptible de ser resarcido en un proceso fiscal, sino solo aquél que se encuentre debidamente acreditado, y que, además, se predique respecto de una entidad u organismo estatal en concreto. Lo previamente explicado fue analizado tal y como se expone a continuación:

“La responsabilidad fiscal estará integrada por una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo entre los dos elementos anteriores. **El daño patrimonial es toda disminución de los recursos del estado**, que cuando es causada por la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, genera responsabilidad fiscal. En este orden de ideas, todo daño patrimonial, en última instancia, siempre afectará el patrimonio estatal en abstracto. Sin embargo, cuando se detecta un daño patrimonial en un organismo o entidad, el ente de control debe investigarlo y establecer la responsabilidad fiscal del servidor público frente a los recursos asignados a esa entidad u organismo, pues fueron solamente éstos los que estuvieron bajo su manejo y administración. **Es decir, que el daño por el cual responde, se contrae al patrimonio de una entidad u organismo particular y concreto**”.<sup>3</sup> (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

En otras palabras, para que sea jurídicamente viable la declaratoria de responsabilidad fiscal en un proceso determinado, es esencial que el daño patrimonial al Estado se encuentre debidamente acreditado en el expediente. No obstante, del material demostrativo allegado al plenario, se observa que no se ha producido ningún daño patrimonial al Estado en este caso, pues, no existe una certeza de la funcionalidad o no de los vehículos que se encuentran en el parque automotor, así mismo no se han allegado pruebas ciertas que acrediten que los mismos se encuentren deteriorados o afectados y que el Distrito no haya efectuado alguna actuación para lograra su funcionalidad. Es decir, el auto de apertura o esta investigación fiscal se inició bajo supuestos y meras suposiciones sobre el estado actual de los bienes del Estado.

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

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

De esta forma, se concluye que no existe un detrimento patrimonial causado a la **SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA - DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**, máxime por cuanto como se explicó anteriormente, no existe una prueba cierta que acredite que los vehículos estacionados en el parque automotor no funcionan, presentan deterioro o afectaciones y que el ente territorial no haya efectuado alguna acción para lograr su recuperación, por lo que no puede pretender la Contraloría solicitar la recuperación de unos recursos que no se han malgastado, ni perdido, ni

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Providencia del 15 de noviembre de 2007. Radicado 11001-03-06-000-2007-00077-00(1852). C.P. Gustavo Aponte Santos.

usados indebidamente porque caería en un enriquecimiento sin justa causa. En tal virtud, la Contraloría deberá archivar el proceso de responsabilidad fiscal que nos ocupa ante la ausencia de elementos que acrediten un daño patrimonial.

**C. EN EL PRESENTE CASO NO SE REÚNEN LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL - POR INEXISTENCIA DE CULPA GRAVE Y/O DOLO EN CABEZA DEL PRESUNTO RESPONSABLE**

De acuerdo con lo señalado en el auto de apertura, el aspecto central de la investigación radica en una simple afirmación carente de fundamento y de material probatorio, pues hasta este punto no se evidencia alguna mala gestión por parte de la administración. Que los bienes del Estado se encuentren un par de días en el parque automotor no evidencia una conducta reprochable o mala administración de los mismos, ni la existencia de alguna conducta dolosa, gravemente culposa u omisión que represente la materialización del daño. Es decir, que no obra en el plenario ninguna prueba o fundamento que conduzca a tan siquiera pensar en una conducta reprochable o en una actuación que termine en una responsabilidad fiscal. Por lo tanto, el despacho deberá a archivar la presente investigación.

Adicionalmente, por cuanto de acuerdo con el Manual de bienes muebles y automotores del Distrito Especial de Santiago de Cali, el mantenimiento se hace conforme a cada vehículo. Por tal razón, no puede predicarse un supuesto detrimento patrimonial, cuando ni siquiera se ha verificado las condiciones de cada automotor y la vigencia de durabilidad, la constancia o el tiempo en que cada uno debe ser llevado a mantenimiento correctivo. Al respecto en el manual se señaló lo siguiente:

**El mantenimiento de cada vehículo se hará de acuerdo a su funcionamiento y siguiendo los procedimientos y planes establecidos en la Subdirección de Recurso Físico y Bienes Inmuebles – Proceso Administración de Bienes, Inmuebles, Muebles y Automotores – Subproceso Mantenimiento de bienes y Automotores – Procedimiento Manejo y Control De Automotores y Maquinaria.**

Es decir, que era necesario verificar las necesidades de cada vehículo y su manual de funcionamiento o fabricación, a efectos de verificar cada cuánto tiempo se debe hacer el mantenimiento correctivo y preventivo. Situación que claramente brilla por su ausencia, pues el ente de control no realizó un análisis detallado de cada uno de los automotores referenciados en el auto de apertura, máxime cuando cada uno cuenta con especificaciones totalmente diferentes. Por lo que el mantenimiento dependerá de lo que cada uno señale en su manual de fabricación. Siendo así se desacredita la supuesta responsabilidad fiscal en cabeza de los presuntos responsables, pues hasta el momento no se evidencia si los automotores se encuentran o no en tiempo de mantenimiento.

Ahora bien, es de suma importancia ponerle de presente al Despacho que, en cuanto la conducta dolosa o culposa atribuible al gestor fiscal, el grado del elemento culpa no puede ser uno distinto del dolo o de la **culpa grave**. Es decir, para que en un caso se encuentre plenamente acreditado el primero de los elementos de la responsabilidad fiscal, no es suficiente probar la existencia de culpa leve o levísima en el patrón de conducta del gestor, sino que dicho patrón constituya una actuación dolosa o **gravemente** culposa. Lo anterior, ha sido explicado puntualmente por la Corte

Constitucional en sentencia de constitucionalidad C-619 de 2002, que declaró inexecutable específicamente el parágrafo segundo del artículo 4 de la Ley 610 de 2000, que fijaba a la culpa leve como requisito de configuración del primer elemento de la responsabilidad. En efecto, el tenor literal de la providencia de la Corte Constitucional que explica que el grado de culpa en la responsabilidad fiscal es únicamente aquél que demuestre una conducta dolosa o gravemente culposa, es el siguiente:

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

En este orden de ideas, el artículo 63 del Código Civil define la culpa grave de la siguiente forma:

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

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, **es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.** Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

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

“Con esa orientación es que autorizados doctrinantes han precisado que la culpa grave comporta **'una negligencia, imprudencia o impericia extremas, no prever o comprender lo que todos prevén o comprenden, omitir los cuidados más elementales, descuidar la diligencia más pueril, ignorar los conocimientos más comunes'** (Mosset Iturraspe J., Responsabilidad por daños, T. I., Ediar, Buenos Aires, 1971, pág.89; citado por Stiglitz Rubén S., Derecho de Seguros, T.I., Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1998, pág.228).<sup>5</sup> (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

<sup>4</sup> Corte Constitucional, C-619-2002, MP. Rodrigo Escobar Gil y Jaime Córdoba Triviño.

<sup>5</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 31 de julio de 2014. Mp. Ruth Marina Diaz Rueda. Exp. 11001-3103-015-2008-00102-01

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

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

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

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

“[L]as voces utilizadas por la ley (Art. 63 C.C.) para definir el dolo concuerdan con la noción doctrinaria que lo sitúa y destaca en cualquier pretensión de alcanzar un resultado contrario al derecho, **caracterizada por la conciencia de quebrantar una obligación o de vulnerar un interés jurídico ajeno; el dolo se constituye pues, por la intención maliciosa** (...)” (subrayado y negrilla fuera del texto original)<sup>6</sup>

En otras palabras, para endilgarle responsabilidad fiscal a la persona previamente identificada, es indispensable que, utilizando los elementos probatorios conducentes, pertinentes y útiles, se acredite indefectiblemente un patrón de conducta supremamente negligente que se asimile al de las personas más descuidadas, o a la intención positiva de causar un menoscabo al patrimonio público.

Ahora bien, al analizar el acervo probatorio que obra en el plenario, resulta fundamental ponerle de presente al despacho que ninguna de las pruebas que han sido allegadas permiten acreditar una conducta dolosa o gravemente culposa en cabeza del presunto responsable. Así las cosas, en ningún escenario la conducta de estas personas pueden ser catalogada como una actuación negligente que se asimile al de las personas más descuidadas (gravemente culposa), o con una intención positiva y maliciosa de causar un daño al patrimonio público (dolosa), toda vez que existen elementos probatorios, conducentes, pertinentes y útiles que sin duda alguna acreditan una preocupación por cumplir con sus funciones, de suerte que, al no existir prueba fehaciente del elemento que aquí se discute, corresponderá al ente de control declarar su inexistencia y proceder con el archivo del proceso.

De otro lado y antes de concluir, vale la pena traer a colación la disposición contemplada en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 que, respecto de la posibilidad, excepcional, de la presunción de culpa y dolo establece lo siguiente, lo cual confirma que en este caso no es aplicable tal presunción:

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

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

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

<sup>6</sup> Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 5 de julio de 2012. Mp Fernando Giraldo Gutiérrez, EXP 0500131030082005-00425-01

- a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante;
- b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado;
- c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas;
- d) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos;
- e) Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales.”

Frente a lo anterior ha de decirse desde ahora que no cabe en este caso la presunción de dolo o culpa grave, ni tampoco hay prueba de esos elementos subjetivos pero esenciales para la posibilidad de que surja una responsabilidad fiscal. En este orden de cosas, claro resulta que ante la inexistencia de cualquier elemento probatorio que dé cuenta de una condena penal o sanción disciplinaria impuesta a los presuntos responsables por los hechos materia de investigación, por ningún motivo, se hace presumible el elemento que aquí se estudia. Lo mismo ocurre con las causales que presuponen un actuar culposos, pues lo cierto es que en ninguna de ellas se enmarca lo ocurrido en el *sub judice*.

En conclusión, luego de haber analizado la totalidad de las pruebas que obran en el expediente, no se evidencia que el ente de control haya determinado con claridad cuál es la conducta desarrollada por el presunto responsable que conllevó a la iniciación del proceso fiscal, pues es claro que no existe certeza de la funcionalidad, ni el estado de los automotores que se encuentran en el parque automotor, por lo que anticipadamente no se puede determinar una mala gestión fiscal o un descuido por parte de la funcionaria aquí investigada.

### **CAPÍTULO III. FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y JURÍDICOS DE LA DEFENSA FRENTE A LA VINCULACIÓN DE MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.**

Antes de referirme a las razones por las cuales la Contraloría debe desvincular a mi representada en calidad de tercero civilmente responsable, es pertinente precisar que, al momento de proferirse el auto de apertura dentro del presente trámite, en el cual además se ordenó la vinculación de la Compañía de Seguros que represento, se omitió efectuar el estudio de las condiciones particulares y generales de los contratos de seguro. En efecto, el Honorable Juzgador no tuvo en cuenta que las pólizas incorporadas en el expediente no gozan de ningún tipo de cobertura, lo cual indudablemente contraviene el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, el cual dispone:

“Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos

derechos y facultades del principal implicado. La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella.”

Sobre el particular, se ha pronunciado el Honorable Consejo de Estado, Sección Primera, Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso, radicación No. 25000-23-24-000-2002-0090701, al señalar:

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

En ese contexto, la vinculación del garante se encuentra circunscrita al riesgo amparado, pues de lo contrario, la norma ya mencionada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no cubiertos por ellas.

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

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

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

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

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

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

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

Vale la pena mencionar, que este instructivo debe ser interpretado armónicamente con la Circular No 005 proferida por la Contraloría General de la República el 16 de marzo de 2020, la cual fue sumamente clara al puntualizar y exigir el cumplimiento de 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 cubierto 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 pretende 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 ya 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. Si la modalidad es por descubrimiento, la póliza afectada será la que se encontraba vigente a la fecha en que se tuvo conocimiento del hecho que origine la pérdida o solicitud de indemnización. Y si la modalidad del seguro es por reclamación o "claims made", deberá afectarse la póliza vigente al momento de proferir el auto de apertura o de vinculación de la aseguradora.

- El operador fiscal deberá verificar que no se realice una indebida acumulación de vigencias o de valores asegurados de las pólizas de seguros y en consecuencia la vinculación de la aseguradora se hará con sujeción a la respectiva modalidad prevista en el contrato de seguro.

- **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 especiales que regulan el proceso de responsabilidad fiscal.”[1] (...) (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Conforme a lo anterior, es claro que la vinculación de la aseguradora debe estar condicionada a la estricta observancia o análisis previo de la póliza invocada para efectuar su vinculación, debiendo sujetarse a las condiciones contractuales del aseguramiento, independientemente del carácter y magnitud de la eventual infracción fiscal. Lo anterior, para determinar si es o no procedente su vinculación, siempre que no se configure alguna causal de inoperancia del contrato de seguro.

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

En el caso particular, es evidente que el ente de control no efectuó el análisis y estudio de las condiciones pactadas en el contrato de seguros materializado en la **Póliza de Seguros de Modular Comercial No. 1000074** cuya vigencia corrió desde el 29 de febrero de 2024 al 16 de octubre de 2024 con prórroga hasta el 15 de noviembre de 2024 en el cual, mi procurada ostenta una participación del 19%, limitándose exclusivamente a enunciar la existencia de la misma. Es evidente que, de haberse realizado el respectivo examen, definitivamente la conclusión sería que los hechos objeto de la acción fiscal no se encuentran cubiertos bajo los contratos de seguro documentados en la póliza ante referida.

Dicho lo anterior, se presentarán los argumentos por los cuales se solicita eximir de todo tipo de responsabilidad a **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.** así:

**A. INEXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACIÓN A CARGO DE LA COMPAÑÍA ASEGURADORA MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. POR CUANTO NO SE REALIZÓ EL RIESGO ASEGURADO EN LA PÓLIZA DE SEGURO DE MODULAR COMERCIAL No. 1000074.**

No existe obligación indemnizatoria a cargo de mi representada, toda vez que no se realizó el riesgo asegurado en la **Póliza de Seguros de Modular Comercial No. 1000074** cuya vigencia corrió desde el 29 de febrero de 2024 al 16 de octubre de 2024 con prórroga hasta el 15 de noviembre de 2024. Toda vez que, las pruebas allegadas al plenario acreditan que no existe un hecho generador del presunto detrimento patrimonial, pues no hay evidencia que los vehículos que se encuentran en el parque automotor presenten deterioro o abandono por parte de la administración. Por lo tanto, en el expediente ciertamente no está demostrada la responsabilidad fiscal que pretende el ente de control endilgar a los presuntos responsables, por el contrario, luego de haber analizado la totalidad de las pruebas que obran en el expediente, es claro que no existe un hecho que se materialice en un daño a la administración ni mucho menos que éste tenga el impacto de causar un detrimento patrimonial.

En este orden de ideas, en concordancia con todo lo referenciado a lo largo del presente escrito, se propone esta excepción toda vez que **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.** no está obligada a responder, de conformidad con las obligaciones expresamente estipuladas y aceptadas por las partes en el contrato de seguro. Así entonces, es necesario señalar que, al tenor de las condiciones generales documentadas en la **Póliza de Seguros de Modular Comercial No. 1000074** cuya vigencia corrió desde el 29 de febrero de 2024 al 16 de octubre de 2024 con prórroga hasta el 15 de noviembre de 2024 ; póliza líder expedida por SBS Seguros Colombia S.A., el amparo que se pretende afectar con la presente acción se pactó así:

1. Objeto del seguro

Amparar los riesgos que impliquen menoscabo de los fondos o bienes del DISTRITO DE SANTIAGO DE CALI 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.

De conformidad con lo anterior, se evidencia que el riesgo asegurado en el contrato de seguros en comento no es otro que el menoscabo de los fondos del Distrito Especial de Santiago de Cali causados por acciones y omisiones de sus servidores. Dicho de otro modo, el contrato de seguro documentado en la **Póliza de Seguros de Modular Comercial No. 1000074** cuya vigencia corrió desde el 29 de febrero de 2024 al 16 de octubre de 2024 con prórroga hasta el 15 de noviembre de 2024 entrará a responder, si y solo si se causa una imputación de responsabilidad fiscal en cabeza de los servidores públicos de los cargos amparados en el contrato de seguro y que los mismos causen un detrimento al **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**, siempre y cuando no se presente una causal de exclusión u otra circunstancia que enerve los efectos jurídicos del contrato de seguro.

De acuerdo con la exposición anterior y teniendo en cuenta lo descrito en el auto de apertura, así como los medios probatorios aportados al plenario, se tiene que el ente de control no acreditó que efectivamente el riesgo asegurado se haya materializado por el concurso de los elementos propios de la responsabilidad fiscal y, por consiguiente, la presente investigación no está llamada a prosperar. En consecuencia, no se logra estructurar una responsabilidad fiscal en cabeza del presunto responsable, esto es, no se realiza el riesgo asegurado como condición *sine qua non* para activar la responsabilidad fiscal que, eventual e hipotéticamente, pudiera corresponder a la aseguradora.

Se concluye, que al no reunirse los supuestos para que se configure la responsabilidad fiscal, claramente no se ha realizado el riesgo asegurado en la **Póliza de Seguros de Modular Comercial No. 1000074** cuya vigencia corrió desde el 29 de febrero de 2024 al 16 de octubre de 2024 con prórroga hasta el 15 de noviembre de 2024 , la cual, sirvió como sustento para vincular como tercero civilmente responsable a mi procurada. En tal sentido, no surge obligación indemnizatoria alguna a cargo de la aseguradora. De esta manera, al ser jurídicamente improcedente la declaratoria de responsabilidad fiscal en contra de los aquí vinculados como presuntos responsables y sobre el cual se abrió el proceso de responsabilidad fiscal, se debe concluir que tampoco se puede exigir pago alguno a mi procurada, derivado del contrato de seguro vinculado, lo que por sustracción de materia significa, la no realización del riesgo asegurado. En consecuencia, el órgano de control fiscal no tiene una alternativa diferente que desvincular a **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.** del proceso de responsabilidad fiscal identificado con el expediente No **1900.27.06.24.1685**.

**B. LAS EXCLUSIONES DE AMPARO CONCERTADAS EN LA PÓLIZA DE SEGURO DE MODULAR COMERCIAL No. 1000074**

En materia de contrato de seguros, es menester señalar que los riesgos excluidos son una serie de coberturas que no se amparan dentro del contrato de seguro, en cuyo caso de acaecimiento, eximen al asegurador de la obligación de satisfacer prestación alguna. Estas coberturas excluidas figuran expresamente en las condiciones generales y particulares de la Póliza. En tal sentido, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, mediante sentencia del 27 de mayo de 2020, se refirió a las exclusiones de la siguiente manera:

“Lo anterior, se reitera, en la medida en que si bien desde la perspectiva de la normativa aplicable se cumplieron las condiciones generales de la póliza de seguros para que Seguros del Estado S.A. respondiera por el daño atribuido a la I.P.S. Universitaria de Antioquia, el juez en la valoración probatoria debió revisar si en el caso bajo examen se configuraba alguna de las exclusiones de responsabilidad fijadas contractualmente, en los términos señalados en el numeral 29 del referido contrato de seguro”<sup>7</sup>

Así las cosas, se evidencia cómo por parte del Órgano de Cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se exhorta a los Jueces para tener en cuenta en sus providencias las exclusiones contenidas en los contratos de seguro. Razón por la cual, es menester señalar que la **Póliza de Seguros de Modular Comercial No. 1000074** cuya vigencia corrió desde el 29 de febrero de 2024 al 16 de octubre de 2024 con prórroga hasta el 15 de noviembre de 2024 contiene una serie de exclusiones, que de configurarse cualquiera exonerarán de responsabilidad a mi prohijada, como, por ejemplo, la que a continuación se expone:

**2.8. PÉRDIDA DE O DAÑO DE DINERO, VALORES  
U OTROS BIENES QUE SEA OCASIONADA  
POR DESGASTE, USO, DETERIORO  
GRADUAL, POLILLA, Y SIMILARES.**

Por lo anterior, en el evento que se llegare a determinar que sí existió responsabilidad fiscal y que el mismo obedece a lo señalado en las exclusiones consignadas en el condicionado general de la **Póliza de Seguros de Modular Comercial No. 1000074** cuya vigencia corrió desde el 29 de febrero de 2024 al 16 de octubre de 2024 con prórroga hasta el 15 de noviembre de 2024, el contrato de seguros no estará llamado a afectarse, por cuanto la póliza no ampara los riesgos que se encuentran expresamente excluidos.

En conclusión, bajo la anterior premisa, en caso de configurarse alguna de las exclusiones que constan en las condiciones generales y particulares de la **Póliza de Seguros de Modular Comercial No. 1000074** cuya vigencia corrió desde el 29 de febrero de 2024 al 16 de octubre de 2024 con prórroga hasta el 15 de noviembre de 2024, éstas deberán ser aplicadas y deberán dársele los efectos señalados por la jurisprudencia. En consecuencia, no podrá existir responsabilidad en cabeza del asegurador como quiera que se convino libre y expresamente que tal riesgo no estaba asegurado.

<sup>7</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, consejera ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez de fecha 27 de mayo de 2020.

**C. COASEGURO E INEXISTENCIA DE SOLIDARIDAD EN EL MARCO DEL COASEGURO  
CONTENIDO EN LA PÓLIZA DE SEGURO DE MODULAR COMERCIAL No. 100074.**

La póliza utilizada como fundamento para vincular a mi representada como tercero civilmente responsable, revela que la misma fue tomada por el **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI** bajo la figura de coaseguro, distribuyendo el riesgo entre las compañías, así:

COMPañIA	%
SBS SEGUROS COLOMBIA S.A.(LIDER)	17.00%
ASEGURDORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA - EN TIDAD COOPERATIVA	32.00%
CHUBB DE COLOMBIA COMPAñIA DE SEGUROS S.A.	20.00%
LA PREVISORA S.A. COMPAñIA DE SEGUROS	12.00%
<b>MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.</b>	<b>19.00%</b>

En ese sentido, existiendo un coaseguro, es decir, estando distribuido el riesgo entre mi representada y las compañías de seguros mencionadas, la responsabilidad de cada una de las coaseguradoras está limitada al porcentaje antes señalado, pues de ninguna manera puede predicarse una solidaria entre ellas. Por lo anterior, **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.** únicamente podrá responder hasta el **19.00%**.

El artículo 1092 del Código de Comercio, al respecto, estipula lo siguiente:

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

Lo consignado en la norma en cita se aplica al coaseguro, por estipulación expresa del artículo 1095 del estatuto mercantil, el cual establece:

Las normas que anteceden se aplicarán igualmente **al coaseguro, en virtud del cual dos o más aseguradores, a petición del asegurado o con su aquiescencia previa, acuerdan distribuirse entre ellos determinado seguro.** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Dada la figura del coaseguro y de conformidad con lo anterior, la responsabilidad de cada una de las coaseguradoras está limitada al porcentaje antes indicado, ya que no existe solidaridad entre ellas, en concordancia con lo señalado en Sentencia del Consejo de Estado del 30 de marzo de 2022, que reza:

“(…) los distintos aseguradores deben responder con sujeción a la participación que asumieron al momento de la celebración del contrato sin que exista solidaridad de conformidad con el artículo 1092 del Código de Comercio (…)”

En conclusión, existiendo coaseguro, de acuerdo con el cual cada aseguradora asumió el porcentaje arriba señalado, se destaca que ni siquiera en el improbable caso de que fuera viable un fallo con responsabilidad fiscal en contra de los servidores públicos asegurados, podría condenarse a mi representada por lo que les corresponde a las otras coaseguradoras. Lo anterior, como quiera que en el coaseguro las compañías aseguradoras no son solidarias, como se desprende del artículo 1092 del Código de Comercio, debido a que cada asegurador deberá soportar la indemnización debida, en proporción a la cuantía de su participación porcentual.

**D. EN CUALQUIER CASO, DE NINGUNA FORMA SE PODRÁ EXCEDER EL LÍMITE DEL VALOR ASEGURADO CONCERTADO EN LA PÓLIZA DE SEGURO DE MODULAR COMERCIAL No. 1000074.**

En gracia de discusión, sin que implique reconocimiento de responsabilidad, debe destacarse que la eventual obligación de mi procurada se circunscribe en proporción al límite de la cobertura para los eventos asegurables y amparados por el contrato. En el caso en concreto se estableció un límite de **MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000/MCTE)** de los cuales **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.** únicamente responderá por **CIENTO NOVENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$190.000.000)** correspondientes al **19.00%** del coaseguro aceptado y los cuales se encuentran sujetos a la disponibilidad de la suma asegurada. La ocurrencia de varios siniestros durante la vigencia de la póliza va agotando la suma asegurada, por lo que es indispensable que se tenga en cuenta la misma en el remoto evento de declararse la responsabilidad fiscal y, consecuentemente, la del tercero civilmente responsable.

Toda vez que, sin ánimo de que implique el reconocimiento de responsabilidad en contra de mi representada, la **Póliza de Seguro de Modular Comercial No. 1000074**, ofrece las siguientes coberturas:

**AMPAROS Y COBERTURAS**

DESCRIPCION	VALOR ASEGURABLE
DINEROS Y TITULOS VALORES	
<b>COBERTURAS</b>	
(1119) MANEJO	\$ 1,000,000,000.00

Conforme a lo señalado anteriormente, en este caso particular, operaría la suma asegurada equivalente a **MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000/MCTE)** de los cuales **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.** únicamente responderá por **CIENTO NOVENTA MILLONES (\$190.000.000)** correspondientes al **19.00%** del coaseguro aceptado. En todo caso, se reitera, que las obligaciones de la aseguradora están estrictamente sujetas a estas condiciones claramente definidas en la póliza, con sujeción a los límites asegurados y a la fehaciente demostración, por parte del asegurado en este caso, del real y efectivo acaecimiento del evento asegurado.

De acuerdo a lo preceptuado en el artículo 1079 del Código de Comercio, el asegurador estará obligado a responder únicamente hasta la **concurrencia de la suma asegurada**, sin excepción y sin perjuicio del carácter meramente indemnizatorio de esta clase de pólizas, consagrado en el

artículo 1088 ibídem, que establece que los seguros de daños serán contratos de mera indemnización y jamás podrán constituirse en fuente de enriquecimiento.

Por todo lo anterior, comedidamente le solicito al órgano de control fiscal tomar en consideración que, sin perjuicio que en el caso bajo análisis no se ha realizado el riesgo asegurado, y que el contrato de seguro no presta cobertura por las razones previamente anotadas, en todo caso, dicha póliza contiene unos límites y valores asegurados que deberán ser tenidos en cuenta por el ente fiscal en el remoto e improbable evento de una condena en contra de mi representada.

#### **E. DISPONIBILIDAD DEL VALOR ASEGURADO**

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

#### **F. SUBROGACIÓN**

Sin perjuicio de lo expuesto, debe tenerse en cuenta que en el evento que **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.** realice algún pago en virtud de un amparo de la póliza, la compañía tiene derecho a subrogar hasta la concurrencia de la suma indemnizada, en todos los derechos y acciones del asegurado contra las personas responsables del siniestro. Lo anterior, en virtud del mismo condicionado de la póliza y en concordancia con el artículo 1096 del C.Co

### **CAPÍTULO IV. PETICIONES**

**PRIMERO:** Comedidamente, solicito se **DESESTIME** la declaratoria de responsabilidad fiscal pretendida en contra de la señora **LUZ ADRIANA VÁSQUEZ TRUJILLO** y consecuentemente se **ORDENE EL ARCHIVO** del proceso identificado con el número **1900.27.06.24.1685** que cursa actualmente en la **CONTRALORÍA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI** por cuanto de los elementos probatorios que obran en el plenario, no se acredita de ninguna manera los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, esto es, no se demuestra un patrón de conducta doloso o gravemente culposo en cabeza de los presuntos responsables, ni un daño causado al patrimonio de la administración pública.

**SEGUNDO:** Comedidamente, solicito se **ORDENE LA DESVINCULACIÓN** de **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.** como tercero garante, ya que existen una diversidad de argumentos fácticos y jurídicos que demuestran, efectivamente, que la **Póliza de Seguros de Modular Comercial No. 1000074**, no presta cobertura para los hechos objeto de investigación dentro del proceso identificado con el número **1900.27.06.24.1685** que cursa actualmente en la **CONTRALORÍA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI**.

**TERCERO:** Deberá tenerse en cuenta que el límite máximo de la compañía es del **19.00%** del valor del detrimento patrimonial, es decir, que única y exclusivamente, ante una remota condena como tercero civilmente responsable, podrá responder por la suma de **CIENTO NOVENTA MILLONES (\$190.000.000 MCTE)** de acuerdo con la cuantía del límite del valor asegurado pues el valor determinado por la propia Contraloría como daño patrimonial estimada es superior al valor asegurado. Sin perder de vista la disponibilidad de la suma asegurada, pues la misma se va reduciendo por la configuración de otros siniestros.

#### **CAPÍTULO V. MEDIOS DE PRUEBA**

Solicito respetuosamente se decreten como pruebas las siguientes:

- **DOCUMENTALES**

**Póliza de Seguros de Modular Comercial No. 1000074** cuya vigencia corrió desde el 29 de febrero de 2024 al 16 de octubre de 2024 con prórroga hasta el 15 de noviembre de 2024 en el cual tiene una participación del 19%.

- **OFICIO**

Respetuosamente solicito se oficie a la aseguradora líder, **SBS SEGUROS COLOMBIA S.A.** con el fin de que con destino a este proceso remita la **certificación de la disponibilidad del valor asegurado de la Póliza de Seguros de Modular Comercial No. 1000074.**

#### **CAPÍTULO VI. NOTIFICACIONES**

Mi procurada y el suscrito, en la Avenida 6A Bis No. 35N-100, Centro Empresarial Chipichape, Oficina 212 de la ciudad de Cali. Email: [notificaciones@gha.com.co](mailto:notificaciones@gha.com.co)

Del Señor Contralor,

Atentamente,

  
**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**  
C.C. No 19.395.114 expedida de Bogotá.  
T.P. No. 39.116 del C.S. de la J.