

Señores,

CONTRALORÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

correspondencia@contraloriadecartagena.gov.co

notificacionesdtrf@contraloriadecartagena.gov.co

Atn: Dr. Federico García Cano

E. S. D.

REFERENCIA: PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

EXPEDIENTE: 039-2025

ENTIDAD AFECTADA: ALCADÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS – SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL.

VINCULADOS: CIELO MARTA BLANCO FLÓREZ Y OTROS.

TERCEROS VINCULADOS: AXA COLPATRIA SEGUROS S.A

ASUNTO: PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DEL AUTO DE APERTURA DEL 19 DE MAYO DE 2025.

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 especial de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A**, legalmente constituida, con domicilio principal en la Cr 7 #24 - 89 Pi 7, de la ciudad de Bogotá D.C., identificada con el NIT. 860.002.184-6, conforme se acredita con el poder otorgado y el certificado de existencia y representación legal que se aporta, comedidamente procedo a pronunciarme frente al **AUTO DE APERTURA DEL 19 DE MAYO DE 2025**, por medio del cual se vinculó a mi representada en virtud de la Póliza manejo global de entidades oficiales No. 2328, emitida por mi representada, solicitando que desde ya sea exonerada de cualquier tipo de responsabilidad que pretenda endilgársele, y consecuentemente se proceda a resolver su desvinculación. Todo ello conforme a los argumentos fácticos y jurídicos que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Objeto de la Investigación Fiscal:

En el presente proceso de responsabilidad fiscal, la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias inició una investigación con ocasión al resultado de la auditoría financiera y de gestión practicada a la Secretaría de Participación y Desarrollo Social del Distrito, correspondiente a la vigencia 2023. El hallazgo fiscal N.º 19 reveló deficiencias en la ejecución del Convenio de Asociación No. 067 de 2023, suscrito entre dicha Secretaría y la Unión Temporal Cartagena Social, integrada por la Fundación para el Desarrollo Rural Campesino – FUNDIGZ – y la Fundación Asesorías e Investigaciones Profesionales.

En el desarrollo del convenio, se evidenció una presunta falta de ejecución de diversas actividades contratadas, como lo fueron la identificación de organizaciones comunales, contratación de personal técnico y profesional, y la adquisición de bienes y servicios logísticos (alquiler de auditorio, transporte, audiovisuales, coffee break, entre otros), sin que, presuntamente, existieran los soportes documentales ni evidencias materiales que respaldaran su realización. Las presuntas inconsistencias detectadas en los informes financieros y la ausencia de justificación en las modificaciones a la propuesta económica inicial, generaron dudas razonables sobre la correcta utilización de los recursos públicos comprometidos.

Como consecuencia de las presuntas omisiones en la supervisión, el incumplimiento contractual y la falta de transparencia en la ejecución del convenio, se estableció un presunto daño patrimonial al Estado. El perjuicio económico se calculó mediante la sumatoria de rubros no justificados, conforme a los cuadros de ejecución presupuestal contenidos en el informe técnico de auditoría. Esta situación configuró una posible transgresión a principios fundamentales de la contratación estatal y de la gestión pública, como la moralidad, eficiencia y responsabilidad.

En este sentido, por medio del Auto de Apertura No. 039 del 19 de mayo de 2025, se decidió iniciar la actuación procesal que hoy nos ocupa, por el presunto detrimento patrimonial en cuantía de **DOSCIENTOS DIECISÉIS MILLONES QUINIENTOS VEINTIDÓS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS (\$216.522.942) m/cte**, vinculando como presuntos responsables fiscales a las siguientes personas:

- **CIELO MARTA BLANCO FLÓREZ**, identificado(a) con la cédula de ciudadanía No. 23.127.535, en calidad de Secretaria de Participación y Desarrollo Social del Distrito de Cartagena. José Danilo Guzmán Guzmán C.C. 4.147.379, secretario de despacho y supervisor del contrato.
- **DANIEL ALBERTO AMEZQUITA LÓPEZ**, identificado(a) con la cédula de ciudadanía No. 73.139.969, en calidad de supervisor del contrato, para la fecha de ocurrencia de los hechos.
- **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL CAMPESINO –FUNDIGZ-**, identificada con Nit: 901333021-2 y **FUNDACIÓN ASESORIAS E INVESTIGACIONES PROFESIONALES** identificada con Nit: 900471321-4, representada legalmente para efectos de suscribir el presente convenio por **JOSE AUGUSTO SOSSA LOPEZ**, identificada con la C.C. 7.166.728, quienes para la fecha de ocurrencia de los hechos conformaron **LA UNIÓN TEMPORAL CARTAGENA SOCIAL**, identificada con Nit 901761862-5.

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 Axa Colpatria Seguros S.A en calidad de tercero civilmente responsable:

La vinculación de mi representada se efectuó con la Póliza manejo global de entidades oficiales No. 2328, emitida por mi representada, con la vigencia descrita más adelante y donde el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias es tomador y asegurado.

Ahora bien, tal y como se explicará de manera detallada a continuación, la Contraloría concedora en este proceso incurrió en un yerro al vincular a mi procurada con base en dicha Póliza de Seguro, por cuanto, existen una serie de fundamentos fácticos y jurídicos que demuestran indefectiblemente que la misma no presta cobertura en el caso concreto. Es por esto, que resulta de suma importancia ponerle de presente al Honorable Juzgador, 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 **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** del proceso de responsabilidad fiscal que actualmente cursa ante su Despacho.

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

En términos generales, para que se configure y reconozca la existencia de una 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. 039-2025.

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

En el presente caso no se configura el presupuesto esencial del daño patrimonial al Estado, en tanto no se ha acreditado de manera cierta, concreta y debidamente soportada la existencia de una lesión real y efectiva a los recursos públicos, lo cual impide que se configure responsabilidad fiscal en contra de los vinculados.

Tal y como se expuso anteriormente, para que se configure la responsabilidad fiscal es imperativo que en el plenario se encuentre suficientemente acreditado un daño patrimonial al Estado. En este sentido, vale la pena analizar la sentencia C-340 de 2007, en la cual se explicó que, a diferencia del proceso de responsabilidad disciplinaria en donde el daño es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica, en la responsabilidad fiscal el perjuicio debe ser cierto y de contenido eminentemente patrimonial. El tenor literal del mencionado fallo es el siguiente:

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

*c. Como consecuencia de lo anterior, **la responsabilidad fiscal** no tiene un carácter sancionatorio -ni penal, ni administrativo-, sino que su naturaleza **es meramente reparatoria**. Por consiguiente, la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma,*

distinta de las responsabilidades penal o disciplinaria que puedan establecerse por la comisión de los hechos que dan lugar a ella.

Sobre este particular, la Corte, en la Sentencia C-661 de 2000, al referirse a la distinta naturaleza del daño en la responsabilidad disciplinaria y en la fiscal, puntualizó que mientras que el daño en la responsabilidad disciplinaria es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica, **el daño en la responsabilidad fiscal es patrimonial**. En consecuencia, señaló la Corte, "... el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio, pues busca garantizar la correcta marcha y el buen nombre de la cosa pública, por lo que juzga el comportamiento de los servidores públicos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública", al paso que "... **el proceso fiscal tiene una finalidad resarcitoria, toda vez que 'el órgano fiscal vigila la administración y el manejo de los fondos o bienes públicos, para lo cual puede iniciar procesos fiscales en donde busca el resarcimiento por el detrimento patrimonial que una conducta o una omisión del servidor público o de un particular haya ocasionado al Estado'**". (Subrayado y negrilla fuera del texto original).¹

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

*"La responsabilidad fiscal estará integrada por una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo entre los dos elementos anteriores. **El daño patrimonial es toda disminución de los recursos del estado**, que cuando es causada por la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, genera responsabilidad fiscal. En este orden de ideas, todo daño patrimonial, en última instancia, siempre afectará el patrimonio estatal en abstracto. Sin embargo, cuando se detecta un daño patrimonial en un organismo o entidad, el ente de control debe investigarlo y establecer la responsabilidad fiscal del servidor público frente a los recursos asignados a esa entidad u organismo, pues fueron solamente éstos los que estuvieron bajo su manejo y administración. **Es decir, que el daño por el cual responde, se contrae al patrimonio de una entidad u organismo particular y concreto**".² (Subrayado y negrilla fuera del texto original)*

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

¹ Ibidem.

² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Providencia del 15 de noviembre de 2007. Radicado 11001-03-06-000-2007-00077-00(1852). C.P. Gustavo Aponte Santos.

En el presente caso, resulta jurídicamente improcedente argumentar la inexistencia de daño patrimonial al Estado, ya que, tras un análisis detallado de los hechos y la normativa aplicable, no se configuran los elementos esenciales requeridos para establecer la existencia de este tipo de perjuicio conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 610 del 2000. Para que pueda declararse la responsabilidad fiscal, es necesario demostrar que el presunto daño patrimonial representa un menoscabo efectivo, cierto y cuantificable en el patrimonio público, lo cual no se acredita en el expediente en cuestión.

En el auto de apertura se sostiene que el presunto daño se derivaría de la supuesta falta de evidencia documental que respalde la ejecución de ciertos bienes y servicios pactados en el Convenio de Asociación No. 067 de 2023, tales como mobiliario, audiovisuales, estaciones de café y personal profesional. No obstante, este señalamiento se apoya exclusivamente en la apreciación subjetiva de una supuesta insuficiencia probatoria, sin que en el expediente se haya practicado o allegado prueba técnica que descarte la efectiva prestación del servicio o la entrega de los bienes contratados.

Además, se desconoce que la ausencia de ciertos documentos no necesariamente implica que los recursos se hayan perdido o desviado, sino que podría deberse a fallas administrativas subsanables o a deficiencias en la consolidación del archivo contractual. En todo caso, no se acreditó que el Estado haya debido reintegrar recursos, asumir pagos adicionales o enfrentar consecuencias económicas derivadas del contrato, por lo que no existe certeza sobre la efectiva producción de un menoscabo a los recursos públicos.

De hecho, el análisis del presunto detrimento se basa en diferencias entre valores presupuestados y valores ejecutados, sin examinar la posibilidad de que tales variaciones obedezcan a ajustes contractuales válidos o a necesidades operativas propias de la ejecución. En ese orden, el señalamiento de irregularidades formales o de inconsistencias contables no satisface la exigencia legal de acreditar un daño patrimonial cierto, como presupuesto esencial del juicio fiscal.

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

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

no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma.”

Corolario de lo anterior solicito respetuosamente al órgano de control fiscal proceder con el archivo del proceso de responsabilidad fiscal No. 039-2025.

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

En el presente caso no se encuentra configurado el elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal, esto es, la existencia de dolo o culpa grave en las actuaciones de los presuntos responsables fiscales, razón por la cual no es posible atribuirles responsabilidad patrimonial a título de reproche subjetivo.

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 levisima 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 levisima

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 el grado de diferenciación con el perjuicio que le pueden causar los fiscalmente responsables, que justifica o admite respecto de los segundos un tratamiento de imputación mayor. **Por el contrario, visto el problema desde una óptica estrictamente constitucional, lo que se advierte es que la diferencia de trato que plantean las normas acusadas resulta altamente discriminatoria, en cuanto aquella se aplica a sujetos y tipos de responsabilidad que, por sus características y fines políticos, se encuentran en un mismo plano de igualdad material. En esta medida, el grado de culpa leve a que hacen referencia expresa los artículos 4º parágrafo 2º y 53 de la Ley 610 de 2000 es inconstitucional y será declarado inexecutable en la parte resolutive de esta Sentencia.**³ (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

En otras palabras, la Corte Constitucional fue completamente clara en su sentencia al establecer que el primero de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal única y exclusivamente se cumplirá en el evento que el patrón de conducta del gestor fiscal sea aquél que se enmarque 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

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

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 la actuación de los señores **Cielo Marta Blanco Flórez, Daniel Alberto Amezcuita López** y la **Unión temporal Cartagena Social** representada por **Jose Augusto Sossa Lopez** puede ser catalogada como una conducta dolosa o gravemente culposa, a la luz de los elementos probatorios que obran en el plenario. En este sentido, se deben iniciar abordando los conceptos de culpa grave y dolo, que por mandato del artículo 63 del Código Civil, son conceptos que deben asimilarse cuando se realizan análisis de responsabilidad. En este orden de ideas, el artículo 63 del Código Civil define la culpa grave de la siguiente forma:

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

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

*“Con esa orientación es que autorizados doctrinantes han precisado que la culpa grave comporta **una negligencia, imprudencia o impericia extremas, no prever o comprender lo que todos prevén o comprenden, omitir los cuidados más elementales, descuidar la diligencia más pueril, ignorar los conocimientos más comunes**’ (Mosset Iturraspe J., Responsabilidad por daños, T. I., Ediar, Buenos Aires, 1971, pág.89; citado por Stiglitz Rubén S., Derecho de Seguros, T.I., Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1998, pág.228).”⁴* (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

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

*“ARTICULO 63. <CULPA Y DOLO>. La ley distingue tres especies de culpa o descuido. **El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro**”.* (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

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

⁴ 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

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

En otras palabras, para endilgarles responsabilidad fiscal a las personas previamente identificadas, 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.

En el caso objeto de examen, no se ha probado que los presuntos responsables fiscales hayan actuado con dolo o culpa grave. Frente a la doctora Cielo Marta Blanco Flórez, quien suscribió el convenio en su condición de Secretaria de Participación y Desarrollo Social, no existe prueba alguna que permita inferir que hubiese conocido o facilitado incumplimientos contractuales, ni mucho menos que hubiese actuado con la intención de causar un daño al erario. Su función como ordenadora del gasto no se traduce per se en una responsabilidad automática por los resultados de la ejecución contractual.

Respecto al señor Daniel Alberto Amezcuita López, en su calidad de supervisor del convenio, no se ha demostrado que hubiese incurrido en una conducta descuidada, temeraria o desprovista de diligencia. Las obligaciones de seguimiento y control no se tradujeron en una inacción total, y la supuesta falta de algunos soportes documentales no puede equipararse a una actuación culposa en grado grave, más aún cuando el expediente no contiene elementos probatorios que acrediten que su proceder se desvió de los estándares mínimos exigibles.

Adicionalmente, el auto de apertura omitió una exigencia básica del juicio fiscal: la **individualización concreta de las conductas atribuidas a cada presunto responsable fiscal**. En efecto, el auto se limita a describir de forma general las presuntas irregularidades detectadas en la ejecución del convenio, pero no precisa en qué consistió la conducta específica, voluntaria u omisiva, desplegada por cada uno de los vinculados que pueda ser calificada como dolosa o gravemente culposa. Esta ausencia de individualización vulnera el **derecho de defensa** y el **debido proceso**, en tanto impide a los investigados conocer con claridad los hechos que se les imputan y preparar adecuadamente su defensa, tal como lo exige el artículo 29 de la Constitución Política y la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

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

Finalmente, frente a los representantes de la **Unión Temporal Cartagena Social**, no se acreditó tampoco que haya existido una intención defraudatoria o una conducta negligente extrema. Por el contrario, la ejecución del convenio fue respaldada por entregables y documentos que, si bien podrían tener deficiencias formales, no permiten concluir que haya existido una actuación dolosa o gravemente culposa que justifique el juicio de responsabilidad fiscal.

En conclusión, luego de haber analizado la totalidad de las pruebas que obran en el expediente, es claro que de ninguna manera puede endilgarse una actuación dolosa o gravemente culposa a los señores **Cielo Marta Blanco Flórez, Daniel Alberto Amezcua López** y la **Unión temporal Cartagena Social** representada por **Jose Augusto Sossa Lopez**. Sin embargo, si por alguna razón el honorable Despacho llega a considerar que su actuación contiene elementos subjetivos que comportan la culpa, resulta fundamental que tenga en cuenta, que aún en ese improbable evento, dicho elemento de ninguna forma puede ser catalogado como gravemente culposo o doloso. En consecuencia, al faltar el elemento de la culpa grave y/o dolo en el patrón de conducta de los implicados, es jurídicamente improcedente una declaratoria de responsabilidad fiscal de esta naturaleza.

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

III. FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y JURÍDICOS DE LA DEFENSA FRENTE A LA VINCULACIÓN DE AXA COLPATRIA SEGUROS 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. 25000-23-24-000-2002-00907-01, al señalar:

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

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

Ahora, es importante tener en cuenta que para efectuar la vinculación de una compañía de seguros deben tenerse en cuenta y acatarse las directrices planteadas en el instructivo No. 82113-001199 del 19 de junio de 2002, proferido por la Contraloría General de la 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 de 2000.

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

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

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

a) Verificar la correspondencia entre la causa que genera el detrimento de tipo fiscal y el riesgo amparado: *Por ejemplo: Si se responsabiliza por sobrecostos en un contrato y la póliza cubre únicamente el cumplimiento y calidad del objeto contratado,*

no hay lugar a vincularla, por cuanto los sobrecostos no son un riesgo amparado y escapan al objeto del seguro.

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

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

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

En efecto, como lo ha manifestado el Honorable Consejo de Estado, Sección Primera, en el fallo del 18 de marzo de 2010, la vinculación de las compañías de seguros no se efectúa a título de responsable fiscal, sino de tercero civilmente responsable, precisamente en razón a que su participación en el proceso se deriva única y exclusivamente del contrato de seguro y no de algún acto fiscal, o de una conducta suya que pudiera resultar lesiva para el erario 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 la Póliza manejo global de entidades oficiales No. 2328, emitida por mi representada, limitándose exclusivamente a enunciar la existencia de la misma. Es por lo anterior que, de haberse realizado el respectivo examen, definitivamente la conclusión sería que los hechos objeto de la acción fiscal no se encuentran cubiertos bajo el contrato de seguro documentado en la póliza antes referida.

Dicho lo anterior, se presentarán los argumentos por los cuales se solicita la desvinculación de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A**, así:

A. INEXISTENCIA DE COBERTURA TEMPORAL DE LA PÓLIZA DE MANEJO GLOBAL ENTIDADES OFICIALES No. 2328

La póliza de manejo global de entidades oficiales No. 2328 no ofrece cobertura frente al presunto siniestro discutido en el presente proceso de responsabilidad fiscal, en tanto el descubrimiento

de los hechos, materializado en el auto de apertura, ocurrió por fuera de la vigencia de la póliza, lo que excluye su aplicabilidad temporal conforme a la modalidad pactada en el contrato de seguro.

De acuerdo con la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, tratándose de pólizas de seguro que operan bajo la modalidad de **descubrimiento**, el momento determinante para efectos de establecer la cobertura no es la fecha en que ocurrieron los hechos generadores del detrimento, sino aquella en que se tuvo **conocimiento cierto del siniestro**, lo cual se concreta con el acto procesal mediante el cual el ente de control inicia la acción fiscal.

En este sentido, la sentencia del 20 de junio de 2024, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, con ponencia del magistrado Hernando Sánchez Sánchez, es clara al afirmar:

“En ese sentido, el descubrimiento se da cuando el asegurado se haya enterado de hechos o circunstancias que llevarían a que una persona razonable considerara que ha ocurrido o va a ocurrir una pérdida de las que se encuentran amparadas por el seguro, **lo que se da en el momento en que se da la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.**” (Subrayado y negrilla por fuera del texto original)

La póliza de manejo global No. 2328 fue expedida por AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., con vigencia desde el 8 de junio de 2022 hasta el 8 de agosto de 2023, con un valor asegurado de CUATROCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$450.000.000) para el amparo de Fallos con responsabilidad fiscal. De conformidad con las condiciones generales de dicha póliza, su cobertura opera bajo la modalidad de descubrimiento, lo que significa que únicamente ampara los hechos que, aunque eventualmente ocurridos antes, sean descubiertos durante su vigencia.

Ahora bien, el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal No. 039 fue proferido el 19 de mayo de 2025, esto es, fuera del período de vigencia de la póliza, el cual finalizó el 8 de agosto de 2023. En consecuencia, al no haberse producido el descubrimiento durante la vigencia de la póliza, esta no se activa, ni resulta exigible frente al presunto siniestro.

Así las cosas, conforme a la jurisprudencia citada, el hecho de que el descubrimiento del siniestro, entendido como el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, haya ocurrido por fuera de la vigencia del seguro, hace que el evento se ubique fuera del ámbito temporal de cobertura, sin que exista responsabilidad indemnizatoria a cargo de la aseguradora.

En atención a que el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal fue expedido por fuera del período de vigencia de la póliza de manejo global No. 2328, resulta evidente que **no existe cobertura temporal**, lo que excluye la obligación de indemnizar por parte de la

aseguradora. En tal virtud solicito respetuosamente se desvincule a mi representada del presente proceso de responsabilidad fiscal, en atención a lo expuesto en el presente acápite.

B. INEXISTENCIA DE COBERTURA MATERIAL DEL CONTRATO DE SEGURO RESPECTO DE LA UNIÓN TEMPORAL CARTAGENA SOCIAL COMO CONTRATISTA DEL CONVENIO No. 067 DE 2023.

En el presente caso no se configura la cobertura material de la póliza de manejo global de entidades oficiales No. 2328 respecto de la Unión Temporal Cartagena Social, contratista del Convenio de Asociación No. 067 de 2023, dado que dicha póliza se limita exclusivamente a amparar los actos u omisiones de servidores públicos vinculados a la administración del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y no cubre la conducta de terceros contratistas.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado reiteradamente que las pólizas de manejo expedidas a favor de entidades públicas no extienden su cobertura a los contratistas, salvo que se pacte expresamente dicha ampliación, lo cual debe estar previsto en las condiciones generales o particulares de la póliza.

La póliza No. 2328 fue emitida por AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., con vigencia del 8 de junio de 2022 al 8 de agosto de 2023, a favor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, para amparar, bajo la modalidad de manejo global, los riesgos derivados de apropiaciones indebidas, delitos contra la administración pública y fallos con responsabilidad fiscal. El objeto del seguro fue específicamente proteger los recursos públicos frente a los actos de los funcionarios, empleados y servidores públicos vinculados a la administración distrital, incluyendo empleados de planta, temporales, transitorios, y en algunos casos, personal de firmas especializadas contratadas directamente por la entidad asegurada.

Sin embargo, la Unión Temporal Cartagena Social, conformada por la Fundación FUNDIGZ y la Fundación Asesorías e Investigaciones Profesionales, no corresponde a ninguno de los sujetos cubiertos por la póliza, en tanto su participación en el Convenio No. 067 de 2023 obedece a una contratación por colaboración mediante convenio de asociación, en la que actúa como contratista independiente, sin sujeción jerárquica o funcional a la administración distrital.

La póliza tampoco contempla una extensión de cobertura que ampare las actuaciones de contratistas que administren o ejecuten recursos públicos de manera autónoma, como es el caso de la Unión Temporal. No se configura, por tanto, el vínculo funcional ni la dependencia orgánica requerida para que sus actuaciones puedan generar responsabilidad asegurada por la póliza.

Adicionalmente, es pertinente precisar que el amparo por fallos con responsabilidad fiscal previsto en la póliza únicamente cubre aquellos procesos de responsabilidad fiscal que se adelanten por delitos contra la administración pública, cometidos en ejercicio de los cargos indicados en la póliza de seguro y siempre que los hechos se ajusten a los amparos y condiciones de la póliza, particularmente en lo relativo al valor asegurado, vigencia, exclusiones y oportunidad de la reclamación así:

“1.1.1 RESPONSABILIDAD FISCAL ESTE AMPARO CUBRE LAS PÉRDIDAS ECONÓMICAS RECLAMADAS MEDIANTE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL POR EL DETRIMENTO PATRIMONIAL QUE SUFRA LA ENTIDAD ESTATAL **EXCLUSIVAMENTE EN EL EVENTO QUE EL PROCESO SE ADELANTE POR DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** COMETIDOS EN EJERCICIO DE LOS CARGOS INDICADOS EN LA SOLICITUD SIEMPRE Y CUANDO LOS HECHOS OBJETO DEL PROCESO FISCAL SE AJUSTEN A LOS AMPAROS Y CONDICIONES CONSIGNADAS EN LA PRESENTE PÓLIZA, PARTICULARMENTE LAS RELATIVAS AL VALOR ASEGURADO, VIGENCIA DE LAS COBERTURAS Y EXCLUSIONES Y QUE LA RECLAMACIÓN SE EFECTÚE DENTRO DE LOS TÉRMINOS SEÑALADOS EN EL ART. 1081 DEL CÓDIGO DE COMERCIO”
(Subrayado y negrilla por fuera del texto original)

En esa medida, en el caso bajo examen no se ha probado de ninguna forma que el supuesto detrimento patrimonial tenga origen en un delito contra la administración pública, circunstancia que, de suyo, impide la configuración del amparo y de cualquier responsabilidad por parte de mi representada.

Por lo anterior, debe concluirse que no existe cobertura material de la póliza de manejo global No. 2328 respecto de las actuaciones de la Unión Temporal Cartagena Social, contratista del Convenio de Asociación No. 067 de 2023, dado que su calidad de tercero autónomo la excluye del ámbito personal protegido por la póliza. Asimismo, porque no está probado que el presente proceso de responsabilidad fiscal se derive de un delito tipificado como delito contra la administración pública. En consecuencia, la aseguradora no está obligada a responder patrimonialmente por fallos derivados del presente proceso de responsabilidad fiscal.

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

Es fundamental que el Honorable Despacho tome en consideración que, en el ámbito de libertad contractual que les asiste a las partes en el contrato de seguro, la compañía aseguradora en virtud de la facultad que se consagra en el artículo 1056 del Código de Comercio, puede asumir a su arbitrio todos o algunos de los riesgos a que están expuestos el interés asegurado. Es de esta forma, como se explica que al suscribir el contrato aseguratorio respectivo, la aseguradora decide otorgar determinados amparos supeditados al cumplimiento de ciertas condiciones

generales y particulares estipuladas en el mismo, de tal manera que su obligación condicional solo será exigible si se cumplen con los presupuestos que hayan sido pactados por las partes.

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

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

Sin perder de vista la prevalencia del principio de libertad contractual que impera en la materia, no absoluto, según se anunció en líneas pretéritas, se tiene, de conformidad con las consideraciones precedentes, que es en el contenido de la póliza y sus anexos donde el intérprete debe auscultar, inicialmente, en orden a identificar los riesgos cubiertos con el respectivo contrato asegurativo. Lo anterior por cuanto, de suyo, la póliza ha de contener una descripción de los riesgos materia de amparo (n. 9, art. 1047, C. de Co.), en la que, como reflejo de la voluntad de los contratantes, la determinación de los eventos amparados puede darse, ya porque de estos hayan sido individualizados en razón de la mención específica que de ellos se haga (sistema de los riesgos nombrados) (...).” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)⁶

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

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

⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 17 de septiembre de 2015, MP. Ariel Salazar Ramírez, radicado 11001-02-03-000-2015-02084-00

la ley, cualquier modificación de un contrato debe estar sometida al concurso de todas las personas que lo celebraron.

[...]

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

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

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

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

De esta manera, al ser jurídicamente improcedente la declaratoria de responsabilidad fiscal en contra de los señores **Cielo Marta Blanco Flórez, Daniel Alberto Amezquita López** y la **Unión temporal Cartagena Social** representada por **Jose Augusto Sossa Lopez**, se debe concluir que tampoco se puede exigir pago alguno a mi procurada, derivado de la Póliza manejo global de entidades oficiales No. 2328, lo que por sustracción de materia significa, la no realización del riesgo asegurado. En consecuencia, el honorable Despacho no tiene una alternativa diferente que desvincular a **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** del proceso de responsabilidad fiscal identificado con el expediente No. 039-2025.

D. EXCLUSIONES PACTADAS EN LA PÓLIZA DE MANEJO GLOBAL ENTIDADES OFICIALES NO. 2328

En la Póliza manejo global de entidades oficiales No. 2328, emitida por AXA Colpatria Seguros S.A., se encuentran estipuladas exclusiones específicas que liberan de responsabilidad al asegurador frente a determinados eventos o circunstancias, lo que resulta relevante para el análisis de los hechos objeto del presente proceso de responsabilidad fiscal.

Las exclusiones establecen los riesgos que no son objeto de cobertura y son válidas siempre que estén claramente definidas en el contrato. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha señalado que las exclusiones son cláusulas limitativas del riesgo asegurado y deben interpretarse de manera estricta, en beneficio del equilibrio contractual y la buena fe⁷.

En la póliza en cuestión, las exclusiones pactadas en las condiciones generales aplican a todo el contrato y están diseñadas para delimitar la responsabilidad del asegurador frente a hechos que no se encuentran relacionados con los riesgos típicamente asegurados. En las condiciones generales del mencionado contrato de seguro se encuentran exclusiones entre las que destacan:

“(…) H. PÉRDIDAS RESULTANTES DE ERRORES U OMISIONES COMETIDOS POR EMPLEADOS DE LA ENTIDAD ESTATAL.
(…)
L. PERJUICIOS CUBIERTOS POR EL SEGURO DE DIRECTORES Y ADMINISTRADORES (D&O); INFIDELIDAD; RESPONSABILIDAD CIVIL CONTRACTUAL O EXTRA CONTRACTUAL DEL ASEGURADO”

Por lo anterior se manifiesta al H. juzgador que de encontrarse encajada las conductas de los presuntos responsables en las exclusiones de amparo antes descritas o en alguna otra que haga parte de las condiciones generales o particulares de la póliza de seguro, objeto de vinculación, mi representada no tendrá responsabilidad alguna en calidad de tercero civilmente responsable en el presente proceso de responsabilidad fiscal.

En virtud de las exclusiones pactadas en la Póliza manejo global de entidades oficiales No. 2328, se concluye que los hechos objeto de análisis en el presente proceso de responsabilidad fiscal no generan obligación de indemnización para **AXA Colpatria Seguros S.A.** Las exclusiones delimitan de manera clara los riesgos asegurados y excluyen aquellos que no corresponden a las coberturas contratadas, razón por la cual se solicita respetuosamente al despacho que se desvincule a mi representada del presente proceso de responsabilidad fiscal.

⁷ Sentencia del 6 de septiembre de 2024 – RAD. 11001-31-03-007-2012-00187-01 – MP: FRANCISCO TERNERA BARRIOS

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

Partiendo del análisis que se realizó anteriormente, en donde se expuso que para que se reúnan los elementos configurativos de la responsabilidad fiscal es necesario que se demuestre fehacientemente el dolo o la culpa grave en la conducta del gestor, resulta fundamental ponerle de presente al honorable Despacho que, aun en el improbable evento en el que se encuentre acreditada una conducta dolosa o gravemente culposa en cabeza de **Cielo Marta Blanco Flórez, Daniel Alberto Amezcuita López y la Unión temporal Cartagena Social** representada por **Jose Augusto Sossa Lopez**, la compañía aseguradora no está llamada a responder patrimonialmente.

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

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

Por esta razón, en el evento en el que se considere que la actuación de los presuntos responsables sí se enmarca dentro del dolo o la culpa grave, es claro que no se podrá ordenar hacer efectiva la Póliza manejo global de entidades oficiales No. 2328, por cuanto dichos riesgos no son asegurables. En consecuencia, aun ante esta remota circunstancia, el honorable Despacho no tiene una alternativa diferente que desvincular a **Axa Colpatria Seguros S.A** del proceso de responsabilidad fiscal identificado con el expediente No. 039-2025, por cuanto, es claro que el dolo y la culpa grave representan hechos no cubiertos ni amparados.

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

En el remoto e improbable evento en que el Despacho considere que la Póliza que hoy nos ocupa, sí presta cobertura para los hechos objeto de este litigio, que sí se realizó el riesgo asegurado y que, en este sentido, sí ha nacido a la vida jurídica la obligación condicional de **Axa Colpatria Seguros S.A**, exclusivamente bajo esta hipótesis, el ente de control deberá tener en cuenta

entonces que no se podrá condenar a mi poderdante al pago de una suma mayor a la asegurada, incluso si se lograra demostrar que los presuntos daños reclamados son superiores. Por supuesto, sin que esta consideración constituya aceptación de responsabilidad alguna a cargo de mi representada.

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

“ARTÍCULO 1079. RESPONSABILIDAD HASTA LA CONCURRENCIA DE LA SUMA ASEGURADA. El asegurador no estará obligado a responder si no hasta concurrencia de la suma asegurada, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1074”.

La norma antes expuesta, es completamente clara al explicar que la responsabilidad del asegurador va hasta la concurrencia de la suma asegurada. De este modo, la Corte Suprema de Justicia, ha interpretado el precitado artículo en los mismos términos al explicar:

“Al respecto es necesario destacar que, como lo ha puntualizado esta Corporación, el valor de la prestación a cargo de la aseguradora, en lo que tiene que ver con los seguros contra daños, se encuentra delimitado, tanto por el valor asegurado, como por las previsiones contenidas en el artículo 1089 del Código de Comercio, conforme al cual, dentro de los límites indicados en el artículo 1079 la indemnización no excederá, en ningún caso, del valor real del interés asegurado en el momento del siniestro, ni del monto efectivo del perjuicio patrimonial sufrido por el asegurado o el beneficiario, regla que, además de sus significativas consecuencias jurídicas, envuelve un notable principio moral: evitar que el asegurado tenga interés en la realización del siniestro, derivado del afán de enriquecerse indebidamente, a costa de la aseguradora, por causa de su realización”⁸ (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

Por ende, no se podrá de ninguna manera obtener una indemnización superior en cuantía al límite de la suma asegurada por parte de mi mandante, y en la proporción de dicha pérdida que le corresponda en razón de la porción del riesgo asumido, que en este caso resulta ser la siguiente, para los amparos que a continuación se relacionan:

Imagen 1

⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 14 de diciembre de 2001. Mp. Jorge Antonio Castillo Rúgeles. EXP 5952.

DETALLE DE COBERTURAS	
Asegurado	: ALCALDIA DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE I
Ramo	: MANEJO
Objeto del Seguro	: MANEJO - APROPIACION INDEBIDA (DINERO/OTROS BIENES)
AMPAROS CONTRATADOS	VALOR ASEGURADO
MANEJO GLOBAL ENT.OFICIALES-BASICO ENT.OFICIALES	450,000,000.00
DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA	450,000,000.00
FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL	450,000,000.00
GASTOS DE RENDICION DE CUENTAS	450,000,000.00
GASTO DE RECONSTRUCCION DE ARCHIVO	450,000,000.00
PERDIDAS CAUSADAS POR EMPLEADOS NO IDENTIFICADOS	360,000,000.00
AMPARO PARA PERSONAL DE FIRMAS ESPECIALIZADAS	360,000,000.00
AMPARO PARA PERSONAL TRANSITORIO	360,000,000.00
EMPLEADOS DE CONTRATISTAS INDEPENDIENTES	315,000,000.00
HONORARIOS PROFESIONALES Y COSTOS EN JUICIOS	135,000,000.00
BENEFICIARIOS	
Nombre	Documento
ALCALDIA DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE I	NIT 890.480.184-4

Póliza de Manejo Global Entidades Oficiales No. 2328.

Por todo lo anterior, comedidamente le solicito al operador fiscal tomar en consideración que, sin perjuicio que en el caso bajo análisis no se ha realizado el riesgo asegurado, y que los contratos de seguro no prestan cobertura por las razones previamente anotadas, en todo caso, dichas pólizas contienen unos límites y valores asegurados que deberán ser tenidos en cuenta por el ente fiscal en el remoto e improbable evento de una condena en contra de mi representada.

G. COASEGURO E INEXISTENCIA DE SOLIDARIADAD ENTRE LAS COMPAÑIAS ASEGURADORAS

La póliza utilizada como fundamento para vincular a mi representada como tercero civilmente responsable, revela que la misma fue tomada por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias bajo la figura de coaseguro, distribuyendo el riesgo entre dos compañías aseguradoras, así:

Imagen 2

DISTRIBUCIÓN DEL COASEGURO			
CÓDIGO	COMPAÑIA	% PARTICIPACION	PRIMA
6	ASEGURADORA SOLIDARIA DE	30	7,878,082.20

Línea de Atención al Cliente 57-601 4235757 en Bogotá, 018000512620 resto del país o #247 o página web

Póliza manejo global de entidades oficiales No. 2328

En ese sentido, existiendo un coaseguro, es decir, estando distribuido el riesgo entre mi representada y la compañía de seguro mencionada, 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, Axa Colpatria Seguros S.A. únicamente podrá responder hasta el 70% del riesgo asumido, sin perjuicio, del 30% del riesgo asumido por Aseguradora Solidaria De Colombia Entidad Cooperativa.

En concordancia con lo anterior, 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”.

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 presuntos responsables, no 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.

H. DISPONIBILIDAD DEL VALOR ASEGURADO.

Sin que con el planteamiento de esta excepción se esté aceptando responsabilidad alguna por parte de mi representada, es pertinente manifestar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1111 del Código de Comercio, el valor asegurado de una póliza se reducirá conforme a los siniestros presentados y a los pagos realizados por la aseguradora, por tanto, a medida que se presenten más reclamaciones por personas con igual o mayor derecho y respecto a los mismos hechos, dicho valor se disminuirá en esos importes, siendo que, si para la fecha de un fallo con responsabilidad fiscal y ante una eventual condena en contra de la compañía aseguradora, se ha

agotado totalmente el valor asegurado, no habrá lugar a obligación indemnizatoria por parte de mi prohijada.

I. COMPENSACIÓN

Sin perjuicio de los argumentos expuestos a lo largo del presente escrito, solicito al H. Juzgador tener en cuenta la Compensación pactada en el condicionado general de la póliza de seguro, la cual indica lo siguiente:

“3.6.3 COMPENSACIÓN Si el Asegurado al momento de descubrirse el ilícito o cuando se haya determinado la pérdida económica, antes de ser pagada la indemnización es deudora del empleado por cualquier concepto, incluidas las prestaciones sociales, la indemnización será reducida en el monto de dicha deuda. Si AXA COLPATRIA efectuó el pago de la indemnización antes de la decisión judicial sobre la pérdida de las prestaciones del(os) empleado(s), el Asegurado deberá devolver a AXA COLPATRIA la suma que corresponda. Si después de pagado el siniestro, el empleado fuere exonerado de responsabilidad, AXA COLPATRIA tiene derecho a que la Entidad Estatal le reintegre el valor de la indemnización.”

Aunado a ello, es menester indicar que de conformidad con las cláusulas contractuales pactadas en el contrato de seguro, deben ser compensadas las sumas que fueran procedentes en favor de mi representada, **Axa Colpatría Seguros S.A.**

J. SUBROGACIÓN

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

IV. PETICIONES

A. Comedidamente, solicito se VINCULE a **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C** al presente proceso de responsabilidad fiscal de conformidad con la cláusula de coaseguro pactada en la Póliza manejo global de entidades oficiales No. 2328, en la cual se evidencia que ASEGURADORA SOLIDARIA tiene una participación del 30 % del riesgo asumido en el contrato de seguro, objeto de vinculación a mi representada.

- B. Comedidamente, solicito se **DESESTIME** la declaratoria de responsabilidad fiscal en contra de los señores **CIELO MARTA BLANCO FLÓREZ, DANIEL ALBERTO AMEZQUITA LÓPEZ Y LA UNIÓN TEMPORAL CARTAGENA SOCIAL** representada por **JOSE AUGUSTO SOSSA LOPEZ**, y consecuentemente se **ORDENE EL ARCHIVO** del proceso identificado con el expediente 039-2025, que cursa actualmente en la **CONTRALORÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS**, por cuanto de los elementos probatorios que obran en el plenario, no se acreditan 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.
- C. Comedidamente, solicito se **ORDENE LA DESVINCULACIÓN** de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A** como tercero garante, ya que existen una diversidad de argumentos fácticos y jurídicos que demuestran, efectivamente, que la Póliza manejo global de entidades oficiales No. 2328, no presta cobertura para los hechos objeto de investigación dentro del proceso identificado con el expediente 039-2025, que cursa actualmente en la **CONTRALORÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS**.

Subsidiariamente:

- D. En el improbable y remoto caso de que mi representada sea declarada tercero civilmente responsable, pese a la evidente ausencia de fundamentos fácticos y jurídicos para ello, solicito respetuosamente que se considere el límite del valor asegurado establecido en la Póliza manejo global de entidades oficiales No. 2328. Este límite asciende a \$450.000.000 (Cuatrocientos cincuenta millones de pesos) respecto del cual **AXA COLPATRIA SEGUROS** solo asume el 70% del riesgo, en virtud del coaseguro, así como la disponibilidad del valor asegurado para la fecha en que se emita el hipotético fallo con responsabilidad fiscal, imponiendo una obligación indemnizatoria y de pago a cargo de la compañía aseguradora que represento.

V. **MEDIOS DE PRUEBA**

Solicito respetuosamente se decreten como pruebas las siguientes:

1. **DOCUMENTALES**

- 1.1. Póliza manejo global de entidades oficiales No. 2328.
- 1.2. Condiciones generales de la Póliza manejo global de entidades oficiales No. 2328.
- 1.3. Certificado de Existencia y Representación Legal de **Axa Colpatría Seguros S.A**

1.4. Poder especial amplio y suficiente.

2. OFICIOS

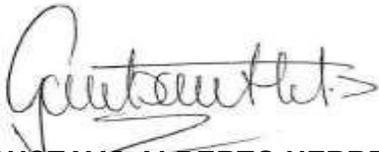
2.1. Solicito respetuosamente se oficie a mi representada, Axa Colpatria Seguros S.A, para que en la etapa procesal pertinente de decreto y practica de pruebas, remita con destino a este Proceso de Responsabilidad Fiscal, el certificado de disponibilidad del valor asegurado de la Póliza manejo global de entidades oficiales No. 2328.

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

VI. NOTIFICACIONES

- El suscrito, en Cali - Av 6A Bis #35N-100, Of. 212, Cali, Valle del Cauca y en el correo electrónico notificaciones@gha.com.co.
- Mi procurada, **Axa Colpatria Seguros S.A**, recibirá notificaciones en el correo electrónico notificacionesjudiciales@axacolpatria.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.