



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 1 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

**REFERENCIA:** Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 80732-2020-37336  
SIREF: AC-80733-2020-30452  
CUN: 30452.

**ENTIDAD AFECTADA:** MUNICIPIO DE IBAGUE (TOLIMA)

**PRESUNTOS RESPONSABLES:** **MARTHA ASCENCIO**, identificada con la C C No 28 927.799, en su condición de Director Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería.

**TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES:** **MAFRE SEGUROS DE COLOMBIA S.A.** identificada con el NIT 891 700.037-9.

**LIBERTY SEGUROS S.A.** identificada con el 860 039 988-0.

**ALLIANZ SEGUROS S.A.** identificada con el NIT 860.026 182-5.

**ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** identificada con NIT 860.524.654

**CUANTÍA ESTIMADA DEL DAÑO:** QUINCE MILLONES SETECIENTOS SEIS MIL TRESCIENTOS CUATRO PESOS M/CTE (\$15.706.304), INDEXADA A DICIEMBRE 2024.

#### I. ASUNTO Y COMPETENCIA

LA CONTRALORÍA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 15 DE LA UNIDAD DE INVESTIGACIONES ESPECIALES CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, es competente para adelantar la acción fiscal de que trata el presente proceso, en virtud de lo establecido en los artículo 119, 267 modificado por el Acto legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019 y 268 numeral 5 de la Constitución Política, en especial en el artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, el Decreto Ley 267 de 2000, la Ley 610 de 2000, en concordancia con lo establecido en la Ley 1474 de 2011; y la Resolución No. ORD-81117-000 05674 del 7 de octubre de 2021, por medio de la cual se efectúa un nombramiento ordinario en el cargo de Contralor Delegado Intersectorial, Nivel Directivo, Grado 04, se procede



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

mediante el presente auto **PROFERIR FALLO CON RESPONSABILIDAD DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

## II. ANTECEDENTES

Por medio del **Auto No. 0001 del 18 de enero de 2019**, el Contralor General de la República declaró de Impacto Nacional los hechos relacionados con el manejo de los recursos de inversión del Ministerio de Educación Nacional para Infraestructura Educativa y los asignados al Fondo de Financiamiento de la Infraestructura FFIE, para cumplir con el Plan Nacional de Infraestructura Educativa para la Jornada Única Escolar 2015-2018, durante las vigencias 2015-2018 y hasta el presente año, (2019) por el impacto en el Sector y en las Regiones y los recursos involucrados y ordenó a la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción que conozca y tramite las actuaciones que en derecho corresponda.

En cumplimiento de lo anterior, mediante **Auto No. 0016 del 29 de abril de 2019** se acotó el alcance del control fiscal derivado de la declaración de Impacto Nacional de unos hechos objeto del Auto No. 0001 del 18 de enero de 2019 de la siguiente manera:

*"(...)1. La Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción promoverá la acción fiscal en, indagación. Preliminar y/o proceso de responsabilidad fiscal, respecto de los proyectos de Infraestructura Educativa en los cuales se haya producido un dato patrimonial al Estado, exista un riesgo inminente o perdida o afectación indebida del patrimonio público y/o se requiere asegurar las pruebas de su acaecimiento, relacionado en el anexo 1 de esta providencia.*

*2. La Contraloría Delegada para el Sector Social adelantará las acciones de control fiscal micro sobre la política pública para la implementación de la Jornada Única Escolar y el Plan Nacional de Infraestructura Educativa, bien sea mediante auditorias – en cualquiera de sus tipologías, actuaciones especiales de control fiscal, estudios sectoriales y/o subsectoriales, respecto de los proyectos enunciados en el Anexos 2 de esta providencia. (...) "(negrilla fuera del texto)*

Adicional a lo anterior, el representante legal de la Veeduría a la Gestión Pública Estado Colombiano mediante radicado ER0124780 del **8 de noviembre de 2019**, solicitó a la Entidad Fiscal ejercer control excepcional a los recursos públicos de los cuales los Entes Territoriales aportan aproximadamente \$ 1.04 billones, equivalente al 45% pertenecientes a recursos de las obras de infraestructura educativa construidas con recursos del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa. Dicha solicitud tiene su fundamento, con el objetivo de hacer una revisión total e integral a todos los presupuestos destinados a la Construcción de Colegios, ante



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 3 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

las múltiples fallas, retrasos, demoras en la construcción de estas obras en todo el país, de lo cual dan diariamente reporte los medios de comunicación.

En consecuencia, se admitió el control excepcional mediante **Auto No. 0213 del 8 de noviembre de 2019**, y se comisionó a la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción y a la Contraloría Delegada para el Sector Social, para que en forma coordinada adelanten el presente control excepcional, a través de la actuación fiscal, indagaciones preliminares o procesos de responsabilidad fiscal que estimen conveniente de conformidad con la normatividad que rige la materia, respecto de las instituciones educativas el respectivo municipio a que haya lugar.

Con fundamento en el control excepcional, la Contraloría Delegada para el Sector, Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte Social, adelantó la auditoria AT 09 DE 2020, respecto de los recursos del Fondo de Financiación de Infraestructura Educativa- FFIE del Ministerio de Educación Nacional- MEN y el municipio de Ibagué Tolima para la vigencia 2015-2019.

Así las cosas, se tiene que el **día 7 de septiembre de 2020**, el equipo auditor reportó el hallazgo No. **82** denominado "**Gravamen a los movimientos financieros (D) (F) (informe liberado)**", el cual deja ver un presunto daño a los recursos del erario. De acuerdo con el informe del equipo auditor de esta Entidad Fiscal, la fuente de los recursos auditados proviene del presupuesto de la Alcaldía de Ibagué (Tolima) y al excedente FONPET SECTOR EDUCATIVO – Alcaldía de Ibagué destinados al mejoramiento de la infraestructura Educativa para la implementación de la jornada única escolar del municipio de Ibagué. (Folio No. 1. Carpeta 1)

Luego, mediante radicado SIGEDOC IE0053814 del **7 de septiembre de 2020**, se trasladó el hallazgo fiscal No. **82** (entre otros) a la Gerencia Departamental del Tolima, para definir el trámite a seguir. En consecuencia, se emitió el **Auto No. 00032A del 29 de enero de 2021**, mediante el cual se avocó el conocimiento de proceso de responsabilidad fiscal y se designó funcionario sustanciador. (Folio No. 19)

Acto seguido, mediante **Auto No. 101 de 26 de febrero de 2021** se dio apertura del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 80732-2020-37336 y se decretó la práctica de unas pruebas a las siguientes entidades: i) Alianza Fiduciaria S.A. ii) Alcaldía Municipal de Ibagué. iii) Grupo de vigilancia de la Gerencia Tolima.

Posteriormente, la Jefatura de unidad mediante radicado IE0034627 del **4 de mayo de 2021**, solicitó a la Gerencia Departamental Colegiada del Tolima, el traslado del proceso en razón a lo ordenado en el Auto ORD 80112-0213-2019 del 8 de noviembre de 2019.



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 4 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

En cumplimiento de lo anterior, la Gerencia Departamental Colegiada del Tolima, ordenó remitir por competencia la indagación preliminar No. IP 80732-2020-37335 a la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, a través del **Auto No. 259 del 11 de mayo de 2021**. (Folio No. 157)

Acto seguido, la Jefe de la UIECC mediante oficio No. 191 del **14 de mayo de 2020** y SIGEDOC IE003891, asignó a la Contraloría Intersectorial No. 5, el conocimiento de la Indagación Preliminar No. 80732-2020-37336 para que adelante el trámite a seguir teniendo en cuenta lo establecido en las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, el Decreto 403 de 2020, así como las demás normas que regulan la materia. (Folio No. 234)

Luego, la Contraloría Delegada Intersectorial No. 5, expidió el **Auto No. 0902 del 25 de mayo de 2021**, "Por el cual avoca el conocimiento y designo sustanciador dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 80732-2020-37336. (Folio No.236)

Enseguida, la Jefe de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción en desarrollo de sus competencias asignó a la Contraloría Delegada Intersectorial No 15, el conocimiento del presente proceso de responsabilidad fiscal, mediante oficio de asignación No 270 radicado IE0046699 de **15 de junio de 2021**. (Folio No. 269).

En consecuencia, el Despacho de la Contralora Delegada Intersectorial No. 15 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción, avocó el conocimiento del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 80732-2020-37336, para continuar con el trámite correspondiente, mediante el **Auto No. 1008 del 18 de julio de 2021**. (Folio No. 271-273).

Se observa una vez más, que la Jefatura de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción en desarrollo de sus competencias **asignó** a la Contraloría Delegada Intersectorial No 14, el conocimiento del presente proceso, mediante oficio de asignación No 359 radicado IE0058401 de 26 de julio de 2021.

Que, el señor Contralor General de la Republica mediante Resolución ORD-81117-04006-2021 del **día 29 de julio de 2021**, ordenó el encargo de funciones por vacancia definitiva a la Doctora **EVANGELINA GONZALEZ MONTES** como Contralora Delegada Intersectorial No. 15. De la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción.

En consecuencia, del encargo de funciones, el presente asunto fue asignado nuevamente a la Contraloría Delegada Intersectorial No. 15., a través del oficio de asignación No. 403 del **30 de julio de 2021** y SIGEDOC IE006209, para continuar con el trámite correspondiente y finalmente



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 5 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

a través del **Auto No. 1266 del 11 de agosto de 2021**, se designó abogado sustanciador y se incorporó unos documentos al expediente. (Folio No. 281)<sup>1</sup>

Luego, se observa el radicado SIGEDOC ER0039105 del 7 de abril de 2021, el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Cali de **ALLIANZ SEGUROS S.A.** identificada con Nit. 860.026.182-5, el cual deja ver en el folio No.7, el poder general otorgado mediante Escritura Publica No. 5107 del día 5 de mayo de 2004, al señor **GUSTAVO ALBERTO HERRERA AVILA** identificado con cédula de ciudadanía No. 19.395.114 y portador de la tarjeta profesional 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura. (Folio No. 101-111- Carpeta 1)

Así las cosas, mediante el **Auto No 1654 del 11 de octubre de 2021**, se reconoció personería ADJETIVA al profesional del derecho **GUSTAVO ALBERTO HERRERA AVILA** identificado con cédula de ciudadanía No. 19.395.114 y portador de la tarjeta profesional 39.116 del C.S.J., para que ejerza la defensa de la aseguradora **ALLIANZ SEGUROS S.A.** identificada con Nit. 860.026.182-5. (Folio No. 324-329)

Que, por Resolución No. ORD- **81117-000 05674** del 7 de octubre de 2021, el señor Contralor General de la Republica, nombró al Doctor Guillermo Duran Uribe en el cargo de Contralor Delegado Intersectorial, Nivel Directivo, Grado 04, de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción- UIECC-.

Acto seguido, la Jefatura de la UIECC, mediante oficio No. 559 del 28 de octubre de 2021, asignó el conocimiento del presente proceso de responsabilidad fiscal con el objeto de adelantar el trámite a seguir, teniendo en cuenta lo establecido en las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 y demás normas que regulan la materia, por lo que, resultó necesario **avocar** el conocimiento del proceso para continuar con la actuación que corresponda, mediante Auto No. 1928 del 4 de noviembre de 2021. (Folio No. 364)<sup>2</sup>

Posteriormente, mediante la Resolución Ordinaria **ORD-81117-000- 08644** de 16 de diciembre de 2022, se realizó el encargo de funciones, en los siguientes términos:

*"Artículo décimo cuarto. Encargar de las funciones del cargo de Contralor Delegado Intersectorial, Nivel Directivo, Grado 04 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción al doctor **JUAN FELIPE ZULETA PARRA**, identificado(a) con la cédula de ciudadanía No. 80505415 Profesional Especializado, nivel profesional grado 04 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, por el término que dure el disfrute del primer turno compensado y vacaciones del titular doctor Guillermo Durán Uribe, esto es del 19 al 30 de diciembre de 2022." (negrilla y subrayado fuera del texto)*

<sup>1</sup> Ver. Z:\PRF 37336 IBAGUÉ\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 2.

<sup>2</sup> Ver. Z:\PRF 37336 IBAGUÉ\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 2



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

En consecuencia, mediante **Auto No. 2022 del 22 de diciembre de 2022**, el doctor **JUAN FELIPE ZULETA PARRA** avoco conocimiento de las indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal designados a la Contraloría Delegada Intersectorial No. 15, incluyendo el presente asunto, así:

*“PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO de las siguientes Indagaciones Preliminares y Procesos de Responsabilidad Fiscal designados a la Contraloría Delegada Intersectorial No. 15 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción, conforme a lo expuesto en la parte motiva”*

Finalmente, una vez terminado el encargo de funciones, se hizo necesario que el titular del despacho avocara el conocimiento del presente asunto, mediante Auto No. 0086 del 24 de enero del 2023, para continuar con su trámite. (Folio No. 672-675)<sup>3</sup>

### III. FUNDAMENTOS DE HECHO

Los hechos a investigar, delimitados en el **Auto No. 101 del 26 de febrero de 2021**, por medio del cual se avocó conocimiento y se ordenó la apertura del Proceso ordinario de Responsabilidad Fiscal No. **80732-2020-37336**, expedido por la **Gerencia Departamental Colegiada del Tolima**, corresponden al pago del impuesto del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF- siendo estos recursos exentos de dicho gravamen.

En la motivación jurídico fiscal del auto de apertura se expone los siguientes fundamentos para determinar la existencia del daño:

*“(...) Con los recursos aportados por el Municipio de Ibagué al Patrimonio Autónomo “Fondo de Infraestructura Educativa — FFIE —”, manejados a través de la Cuenta Comente Remunerada No 30903XXXX del Banco BBVA se pagó el impuesto del Gravamen a los Movimientos Financieros — GMF — por \$10 719 982, siendo estos recursos exentos de dicho gravamen, así:*

**Cuadro No. 29. Gravamen a los Movimientos Financieros Pagados**

Vigencia	GMF S/Extracto
2017	\$ 994 085 00
2018	\$ 9 725 897 00
<b>Total, GMF Extracto</b>	<b>\$ 10.719.982.00</b>

Fuente Extractos Bancarios BBVA

*Lo anterior, debido a que el Consorcio FFIE — Alianza BBVA y la administración municipal no informaron oportunamente a la entidad bancaria que dicha cuenta estaba exenta de este Gravamen, ni realizaron de manera eficiente el seguimiento a estos recursos En consecuencia, se evidencia un daño al patrimonio público representado en el menoscabo y detrimento de los recursos destinados a ejecutar las obras de las IE, producido por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente que no se aplica al cumplimiento de los fines estatales, en cuantía de \$10.719 982 (...)*

<sup>3</sup> Ver. Z:\PRF 37336 IBAGUÉ\EXPEDIENTE DIGITAL\IC.PRINCIPAL 4



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 7 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Adicionalmente, el análisis puntual del daño patrimonial fue el siguiente:

El daño se genera cuando la Entidad Bancaria, Banco BBVA Colombia S A , debita de los recursos transfendos por el Municipio de Ibagué al Patrimonio Autónomo Fondo de Infraestructura Educativa — FFIE en la cuenta, asignada por el Patrimonio Autónomo para el manejo de los recursos transferidos por el Municipio de Ibagué como aporte al Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media del Ministerio de Educación Nacional "para aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa en el Marco de la Política Pública de Jornada única", los gastos correspondientes al Gravamen a los Movimientos Financieros — GMF — durante las vigencias 2017 y 2018 por \$10.719 812, siendo estos recursos exentos de dicho gravamen (...)"

Así mismo, como valor del presunto daño al patrimonio del Estado se estableció la cuantía de DIEZ MILLONS SETECIENTOS DIESCINUEVE MIL OCHOCIENTOS DOCE PESOS MCTE (\$10.719 812), precisando:

"(. )

Con los extractos bancanos del BBVA de la Cuenta Comente Remunerada No. 309034999 a nombre de CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 12015 - ETC IBAGUE, suministrados por el Consorcio FFIE Alianza BBVA, asignada por el Patrimonio Autónomo para el manejo de los recursos transferidos por el Municipio de Ibagué como aporte al Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media del Ministerio de Educación Nacional "para aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa en el Marco de la Política Pública de Jornada única", se extractaron mes a mes los gastos correspondientes al Gravamen a los Movimientos Financieros — GMF — durante las vigencias 2017 y 2018, asumidos con los recursos transferidos por el Municipio de Ibagué.

El cálculo del valor del GMF se refleja en el papel de trabajo denominado "**GMF DEL 1 05 2017 HASTA EL 31 08 2018 — CTA 309034999 BBVA — Aportes Municipio de Ibagué**

PAGO IMPUESTO GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS - GMF - 4 X 1000 CTA 309034999 BBVA -Aportes Municipio de Ibagué			
VIGENCIA	MES	VALOR	
2017	MAYO	\$ 205 671	
	JUNIO	\$ 103 426	
	JULIO	\$ 11 824	
	AGOSTO	\$ 67 909	
	SEPTIEMBRE	\$ 221 619	
	OCTUBRE	\$ 134 441	
	NOVIEMBRE	\$ 105 175	
	DICIEMBRE	\$ 144 020	
	TOTAL	\$ 994 085	
	2018	ENERO	\$ 64 027
		FEBRERO	\$ 97 891
		MARZO	\$ 79 903
ABRIL		\$ 1 071 589	
MAYO		\$ 389 072	
JUNIO		\$ 101 973	
JULIO		\$ 6 117 606	
AGOSTO		\$ 1 823 236	
TOTAL		\$ 9 725 897	
TOTAL, GMF 2017 Y 2018		\$ 10.719.982	



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*Fuente: Extractos Bancarios la cuenta corriente Remunerada FFIE- ETC—Ibague*

*TOTAL, DAÑO PATRIMONIAL \$994 085 + \$9 725.897 = \$10.719 982 (..) “*

*Así mismo, el informe auditor describe la existencia de compañías aseguradoras que expidieron pólizas relacionadas con los hechos:*

- *La Previsora S.A, Compañía de Seguros NIT 860 002 400*
- *MAPFRE COLOMBIA NIT 891700037*
- *ALLIANZ SEGUROS S.A. NIT 860 026 182-5 (...)*”

#### **IV. NATURALEZA JURIDICA DE LA ENTIDAD AFECTADA**

Conforme a los documentos obrantes en el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal, la entidad afectada corresponde a:

- 1) MUNICIPIO DE IBAGUÉ** (Tolima) identificada con el NIT 800,13389- 7 Código DANE 73547 localizada Calle 9 No 2-59 Palacio Municipal, la administración Municipal de Ibagué es una entidad territorial creada por ordenanza con personería jurídica de derecho público con autonomía política, fiscal, y administrativa, y cuenta con los siguientes datos de contacto: Teléfono: +57 (1) 2611182 correo electrónico: [notificaciones\\_judiciales@ibague.gov.co](mailto:notificaciones_judiciales@ibague.gov.co).

#### **V. FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto Legislativo No. 04 del 18 de septiembre de 2019, preceptúa que *“La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley”*

En cuanto al establecimiento de la responsabilidad derivada de la gestión fiscal, el numeral 5º quinto del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto Legislativo No. 04 del 18 de septiembre de 2019, dispone que el señor Contralor General de la República tendrá, entre otras atribuciones:



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 9 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*"5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva para lo cual tendrá prelación."*

Ley 610 de 2000 "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías", modificada parcialmente por la Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la función pública" y el Decreto Ley 403 de 2020 "Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal".

Así mismo, dentro de la normatividad aplicable a la presente actuación se encuentran:

- Constitución Política de Colombia. artículos 2, 26, 29, 44, 64, 67, 151, 209, 267, 272 y 274, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, 288, 298, 303, 305, 311, 345, 355, 356, 357, 365 y 366, mediante los cuales se determinan el derecho a la Educación, los principios que rigen la Función Administrativa, competencias de la CGR y de las Entidades Territoriales, funciones y competencias de los municipios.
- Código Civil Colombiano, Ley 57 de 1883, artículo 1602, los contratos son ley para las partes.
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.
- Código de Comercio Colombiano. Decreto Ley 410 de 1971, Artículo 864, Título XI del Contrato de Fiducia Mercantil.
- Código Sustantivo del Trabajo. Decreto 2663 de 1950.
- Conpes 3831 de 2015. Declaración de Importancia Estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa para la Implementación de la Jornada Única Escolar.
- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "Todos por un Nuevo País".
- Acto Legislativo No. 04 del 18 de septiembre de 2019, por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.
- Plan Nacional de Infraestructura Educativa para la Jornada Única Escolar 2015 - 2018.

**Leyes:**

- ✓ Ley 21 de 1982, artículos 11 y 16. Aportes para el FFIE.
- ✓ Ley 80 de 1993, artículos 3, 8, 24, 26 y 60. Estatuto General de la Contratación Estatal.
- ✓ Ley 115 de 1994, artículo 138. Establece que los establecimientos educativos deben contar con la planta física adecuada.
- ✓ Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Artículo 2º. Régimen de los Municipios.
- ✓ Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 10 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.

- ✓ Ley 344 de 1996, por la cual se dictan medidas tendientes a racionalizar y disminuir el gasto público.
- ✓ Ley 388 de 1.997, artículos 5, 13 y 24. Organización y gestión municipal.
- ✓ Ley 489 de 1998, artículo 3. Principios de la Función Administrativa.
- ✓ Ley 494 de febrero 8 de 1999, por la cual se hacen algunas modificaciones y adiciones al Decreto-Ley 1228 de 1995 y a la Ley 181 de 1995.
- ✓ Ley 550 de 1999, artículo 58. Acuerdos de reestructuración aplicables a las entidades territoriales.
- ✓ Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- ✓ Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único, deberes determinados por la Ley 190 de 1995.
- ✓ Ley 812 de 2003, Art. 81, Guía No.8 administración de recursos financieros del Sector Educativo.
- ✓ Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
- ✓ Ley 1150 de 2007, indican que la expedición del registro presupuestal es un requisito de perfeccionamiento.
- ✓ Ley 1450 de 2011, dispuso que el MEN está facultado para destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982.
- ✓ Ley 1454 de 2011. Principios del ejercicio de competencias.
- ✓ Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Supervisión e interventoría contractual.
- ✓ Ley 1508 de 2012. Régimen jurídico de las asociaciones público privadas.
- ✓ Ley 1530 de 2012, sobre manejo de los recursos de Regalías, artículo 130 exención al Gravamen a Movimientos Financieros - GMF.
- ✓ Ley 1551 de 2012, artículo 29. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo.
- ✓ Ley 712 de 2014. Principio de la calidad de la información. "*Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad*"
- ✓ Ley 07797 de 2015, por la cual se establece el proceso de gestión de cobertura de las Entidades Territoriales Certificadas.



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

- ✓ Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 “*Todos por un nuevo país*”. Artículo 59. Créase el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, básica y media, sin personería jurídica, como una cuenta especial del MEN, se establecen las fuentes de los recursos del FFIE. Artículo 140. CUENTAS MAESTRAS. Los recursos del Sistema General de Participaciones se manejarán a través de cuentas bancarias debidamente registradas.
- ✓ Ley 1769 de 2015, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia 2018.

#### **Autos.**

- ✓ **Auto No. 001** CGR, de enero de 2019. Declaró de Impacto Nacional los hechos relacionados con el manejo de los recursos de inversión del Ministerio de Educación Nacional para Infraestructura Educativa.
- ✓ **Auto No. 0016** de abril de 2019, por el cual se acota el alcance del control fiscal derivado de la declaración de impacto nacional.
- ✓ **Auto No. 0213** de noviembre de 2019, por el cual se admite un control excepcional interpuesto por la veeduría a la gestión pública del Estado Colombiano.

### **VI. ACTUACIONES PROCESALES**

En el trámite del presente asunto sobre la que se edifica este proceso, se adelantaron las siguientes actuaciones procesales:

1. Auto No. 00032<sup>a</sup> del 29 de enero de 2021, por el cual se asigna el proceso de responsabilidad ordinario No. prf-80732-2020-37336. (Folio No. 19 / Carpeta 1)
2. **Auto No. 0101 del 26 de febrero de 2021**, por medio del cual avoca conocimiento y se apertura Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal 80732-2020-37336. (Folio No. 20-39 / Carpeta 1)
3. Auto No. 259 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se ordena traslado del expediente por competencia. (Folio No. 157-158 / Carpeta 1)
4. Auto No. 0902 del 25 de mayo de 2021, por el cual se avoca conocimiento dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal 80732-2020-37336 por parte de la Contraloría Delegada Intersectorial No. 5. (Folio No. 236-237 / Carpeta 1)
5. Auto No. 1008 de 18 de junio de 2021, por el cual se avoca conocimiento y designa funcionario sustanciador de la Contraloría Delegada Intersectorial No. 15. (Folio No. 271 / Carpeta 1)
6. Auto No. 1266 del 11 de agosto de 2021, por el cual se designa funcionario sustanciador y se incorpora unos documentos dentro del proceso. (Folio No. 281-289 / Carpeta 1)
7. Auto No. 1628 del 6 de octubre de 2021, pro el cual se decreta unas pruebas de oficio y se reconoce personería adjetiva para actuar. (Folio No. 305-311 / Carpeta 1)



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

8. Auto No. 1654 del 11 de octubre de 2021, por el cual se reconoce personería adjetiva actuar. (Folio No. 334-339 / Carpeta 1)
9. Auto No. 1928 del 4 de noviembre de 2021, por medio del cual se avoca conocimiento. (Folio No. 386-390/ Carpeta 2)
10. Auto No. 2069 del 23 de noviembre de 2021, por el cual se decreta unas pruebas de oficio. (Folio No. 413 / Carpeta 3)
11. Auto No. 2258 del 23 de diciembre de 2021, por el cual se avoca conocimiento, se ordena la suspensión y reanudación de términos de las indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal designados a la Contraloría Delegada Intersectorial No. 15 de la UIECC. (Folio No. 435-460 / Carpeta 3)
12. Auto No. 0041 del 18 de enero de 2022, por el cual se avoca conocimiento de los procesos de responsabilidad fiscal designados a la Contraloría delegada intersectorial No. 15 de la UIECC. (Folio No. 483-500 / Carpeta 3)
13. Auto No. 0150 del 2 de febrero de 2022, por el cual se programa la practica de versiones libres dentro del proceso. (Folio No. 512-516 / Carpeta 3)
14. Auto No. 0319 del 2 de febrero de 2022, Por medio del cual se reconoce personería adjetiva para actuar y se decreta unas pruebas de oficio. (Folio No. 577-582)
15. Auto No. 0646 del 6 de abril de 2022, por medio del cual se suspenden y se reanudan términos en el proceso. (Folio No. 612-616 / Carpeta 3)
16. Auto No. 2022 del 22 de diciembre de 2022, por el cual se avoca conocimiento, se ordena la suspensión y reanudación de términos de las indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal designados a la contraloría delegada intersectorial No. 15 de la UIECC. (folio No. 643-650 / Carpeta 4)
17. Auto No. 0086 del 24 de febrero de 2023, por el cual se avoca conocimiento dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 80732-2020-37336. (folio No. 672-675 / Carpeta 4)
18. Auto No. 0215 del 9 de febrero de 2023, por el cual se decreta unas pruebas de oficio. (Folio No. 693-698)
19. Auto No. 0563 del 30 de marzo de 2023, por medio del cual se ordena la suspensión y reanudación de términos de las indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal designados a la contraloría delegada intersectorial No. 15. (Folio No. 751-757)
20. Auto No. 0569 del 31 de marzo de 2023, por el cual se incorporan unas pruebas dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 80732-2020-37336. (Folio No. 786-794)
21. Auto No. 0824 del 18 de mayo de 2023, por medio del cual se ordena el archivo del proceso de responsabilidad fiscal No. 80732-2020-37336. (Folio No. 822-848)
22. Auto No. ORD – 801119- 068 -2023 por el cual se revisa el grado de consulta la decisión del Archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80732-2020-37336. (Folio No. 861-868)



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 13 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

23. Auto No. 1160 del 24 de julio de 2023, Por el cual se cumple lo resuelto por el superior dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80732-2020-37336.
24. Auto No. 1161 del 24 de julio de 2023, Por el cual se vincula un tercero civilmente responsable y se decreta unas pruebas de oficio dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80732-2020-37336.
25. Auto No. 1847 del 20 de noviembre de 2023, "Por el cual se reconoce personería adjetiva para actuar a un apoderado.
26. Auto No. 087 del 19 de enero de 2024, "Por el cual se reconoce personería adjetiva a un apoderado para actuar.
27. Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0129-2024 del 8 de marzo de 2024 "Por medio del cual se suspenden los términos dentro de los procesos de vigilancia y control fiscal micro o macro, procesos administrativos sancionatorios fiscales, procesos disciplinarios, indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal, procesos de jurisdicción coactiva, el trámite de respuesta a peticiones y demás actuaciones administrativas que se adelanten en la Contraloría General de la República, durante los días 26 y 27 de marzo de 2024".

## VII. RELACIÓN DE LOS MEDIOS PROBATORIOS

Dentro del presente proceso se tienen como pruebas las allegadas con el hallazgo fiscal y las recaudadas e incorporadas en desarrollo del proceso así:

### ➤ Pruebas allegadas con el hallazgo fiscal No. 84910:

#### A.) Carpeta "Hallazgo No. 814910"

- ACEG-1-2 Papel de trabajo Gravamen a los Movimientos Financieros
- Extractos bancarios del BBVA de la Cuenta Corriente Remunerada No. 309- 034999 denominada CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUE, de los meses de mayo a diciembre de 2017 y de enero a agosto de 2018.
- Certificación del CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA, de los cobros del Gravamen a los Movimientos financieros realizados a la cuenta Corriente Remunerada No 309-034999.
- AG8 60 2020EE0056046 CGR comunicación de observaciones Alcaldía Nos 1 a 13; con 66 folios. Observación No. 11
- AG8 59 2020EE0056037 CGR comunicación de observaciones al FFIE, con 66 folios. Observación No. 11.
- AG8 59 2020EE0056037 CGR comunicación de observaciones al FFIE, con 66 folios. Observación No. 11.
- AG8 100 2020EE3261\_Respuesta Alcaldía Observaciones; con 74 folios Observación No. 11
- AG14 5\_Ayuda de Memoria No. 5 del 1-06-2020\_determinación de observaciones 1 al 13, 74 folios Observación No. 11.



FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 14 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

- AG14 7\_Ayuda de Memoria No 7 del 19-06-2020\_validación Hallazgos, 170 folios. Observación No 11.
- CDP y RP Expedidos por el Municipio de Ibagué en la transferencia de los recursos 1.11 Certificación del Consorcio FFIE Alianza BBVA de los Aportes transferidos por el Municipio de Ibagué.
- Acuerdo de Cofinanciación para la Transferencia de Recursos al "Patrimonio Autónomo Fondo de Infraestructura Educativa — FFIE" del 17 de agosto de 2016.
- Convenio Interadministrativo No 001291 de 2016, Suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y el Municipio de Ibagué del 3 de octubre de 2016.
- Contrato de Fiducia Mercantil No. 1380 de 2015.

**B.-) Carpeta "MARTHA ASCENCIO C C. 28 927.799", Con los siguientes soportes:**

- Certificación laboral No. 2020-0845 del 20-089-2020
- Decreto No. 1000-0368 del 1/04/2016, por el cual se nombra directora del Grupo de Tesorería
- Acta de Posesión No. 11911 del 5/04/2016
- Formato único Hoja de Vida de la Función Pública
- Título Profesional UT — Administrador de Empresas.
- Título Profesional Fundación Universitaria del Área Andina — UT — Contador Público.
- Declaración Juramentada de Bienes y Rentas
- Manual Específico de Funciones — Dirección Tesorería
- Póliza de Manejo Global No 3000145, La Previsora
- Póliza de manejo global No 3000280, La Previsora, Folio 67
- Póliza de manejo global No 30000280, La Previsora-Prorroga, folio 68
- Póliza de manejo global No 3601217000075 Mapfre, folios 69 a 72
- Póliza de manejo global No. 3601217000146 Mapfre, folios 73 a 77
- Póliza de manejo Global No. 022312401 Allianz, folios 77 a 81
- Póliza de manejo global No. 022303415 Allianz, folios 82 a 86
- Póliza de manejo global No. 022303415 prorroga, Allianz, folio 87
- Póliza de manejo global No 022303415 prorroga, Allianz, folio 88
- Póliza de manejo global No. 022303415 prorroga, Allianz, folio 89
- Póliza de Manejo global No. 480-64-994000000747, folio 90

**C.-) Carpeta Consorcio FFIE:**

- Contrato de Fiducia Mercantil No 1380 de 2015
- Oficio Respuesta FFIE2020EE008892. Folios 23-25
- Acuerdo Comercial FFIE Alianza BBVA



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 15 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

- Oficio No. 20201E0076329 del 26 de noviembre de 2020, mediante el cual se complementó probatoriamente el hallazgo fiscal y se adjuntaron las siguientes evidencias:
- Acuerdo Consorcial FFIE Alianza BBVA en doce (12) folios, C Existencia Alianza Fiduciaria BBVA en cuatro (4) folios y C Existencia Fiduciaria BBVA en tres (3) folios y Contrato de Fiducia Mercantil 1380 de 2015 en treinta y dos (32) folios.
  - Respuestas del Municipio de Ibagué y del Consorcio FFIE Alianza BBVA, fueron allegadas en su oportunidad en el CD anexo al formato inicial de traslado del hallazgo en la Carpeta A "Hallazgo No. 84910", Oficio del Municipio de Ibagué "AG8 100 2020EE3261 OFICIO CONTRALORIA OBSERVACIONES Y RESPUESTAS 56046 ya total final JUNIO 12", folios 63 al 68/74 y Oficio "AG8 94 C FFIE ALIANZA BBVA Respuesta Tolima CONTRALORIA 10 06 2020, folios 7 al 12/16" se vuelven adjuntan, AG8 100 en 74 folios y AG8 94 en 16 folios.
  - Carpeta "Anexos", subcarpeta "numeral 11", que contiene los siguientes documentos: 1 Comunicado Enviado a Alcaldía de Ibagué 31-10-2016 (4 folios), 2. Soporte Envío Banco BBVA para exoneración GMF 01-12-2016 (3 folios), 3 Comunicado Remitido al municipio Ibagué 15-06-2017 (2 folios), 4. Comunicado Enviado Alcaldía de Ibagué 17-05-2018 (3 folios) y 5. Documento Recibido Alcaldía Ibagué Exención GMF 06-09-2018 (2 folios).
  - Certificado de la menor cuantía para la vigencia 2016
  - Pólizas de cumplimiento Correcol FFIE en nueve (9) folios y la Póliza Seguros la Equidad en cuatro (4) folios
  - Auto 0213 del 8 de noviembre de 2019 en doce (12) folios, mediante el cual el señor Contralor General de la República aprobó la realización del control excepcional
- **Pruebas recaudadas en el transcurso del proceso:**

**CARPETA No. 1:**

- 1) Respuesta de la cámara de comercio de Bogotá mediante el cual allega los certificados de existencia y representación legal y la inscripción de las sociedades de: ALIANZA FIDUCIARIA S.A. identificada con Nit. 860.531.315-3 (Folio No. )<sup>4</sup>
- 2) Respuesta del 27 de abril del 2021, mediante el cual la Superintendencia Financiera de Colombia pone en conocimiento a la entidad fiscal que el Consorcio FFIE Alianza BBVA no está bajo su vigilancia y control, por tanto, que no es viable expedir dicho certificado. (Folio No. 141-142)
- 3) Respuesta allegada bajo el radicado SIGEDOC ER0142892 del 12 de octubre de 2021 por parte de la Alcaldía Municipal de Ibagué (Tolima) mediante el cual se allego lo siguiente:

<sup>4</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\IC.PRINCIPAL 1\CD\_FI 140



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

- Póliza del manejo global entidades estatales No. 30012170000 expedido por la aseguradora MAPFRE Colombia. (Folio No. 325)
  - Póliza del manejo global entidades estatales No. 3501217000146 expedido por la aseguradora MAPFRE Colombia. (Folio No. 327)
  - Respuesta allegada mediante el radicado ER0142868 del 12 de octubre de 2021 por parte de la Secretaria de Hacienda de Ibagué (Tolima) en el cual informan que una vez revisado al detalle el portafolio de inversiones del municipio de Ibagué, no se evidenció la existencia de una cuenta corriente remunerada No. 30913 del banco BBVA- Fondo de Infraestructura Educativa- FFIE-. (Folio No. 349-357)
  - Memorando del 8 de octubre de 2021 expedido por la secretaria de Hacienda, relacionado con la remisión de competencia a la secretaria de administrativa para que de respuesta oportuna al requerimiento dado por esta entidad.
  - Respuesta de la secretaria de Hacienda bajo el consecutivo 063272 del 12 de octubre de 2021.
  - Certificado de la secretaria de Hacienda Dirección de Tesorería de la Alcaldía de Ibagué.
- 4) Respuesta ER0142882 del 12 de octubre de 2021, mediante la cual envía copia de la Póliza No. 3601217000075- Póliza de manejo No. 022303415 – Póliza de manejo No. 36012170000146. (Folio No. 358-368)
- 5) Respuesta ER0144378 del 14 de octubre de 2021 de la Alcaldía Municipal de Ibagué (Tolima), dando traslado a la Coordinadora Regional Centro sur del Fondo de Financiación de la Infraestructura Educativa para que dé respuesta y a la Secretaria Administrativa de la Alcaldía. (Folio No. 369-373)
- 6) Respuesta ER0167629 del 22 de noviembre de 2021 del Director Grupo de Tesorería, mediante la cual envían copia de la acción efectuada para la recuperación de los dineros descontados por parte del Banco BBVA por concepto de gravamen a los movimientos financieros. (Folio No. 410)
- 7) Copia de la solicitud efectuada por la Secretaria de Hacienda al Gerente Regional Banco BBVA para dar inicio al COBRO PERSUASIVO. (Folio No. 411)
- 8) Respuesta dada por el Director Jurídico del FFIE mediante radicado SIGEDOC ER0172261 del 29 de noviembre de 2021, mediante el cual allega los siguientes soportes: (Folio No. 426-427)
- Comunicación del 26 de octubre de 2016 expedido por el Consorcio FFIE ALIANZA BBVA y dirigido a la Secretaria de Educación del municipio de Ibagué, relacionado con la EXENCION del gravamen al movimiento financiero GMF.
  - Copia del oficio del 1 de diciembre de 2016 del Consorcio FFIE ALIANZA BBVA al Gerente de cuenta institucional de Bogotá – Banco BBVA- Relacionada con la marcación exención GMF CUENTAS BANCARIAS PA FFIE.



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 17 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

- Copia de la solicitud No. 70120 del día 21 de noviembre de 2016, por parte de la Tesorería de Ibagué a la Gerencia Consorcio FFIE, relacionada con la exoneración del Gravamen a los Movimientos Financieros- Rete fuente – Cuatro por mil, IVA y Comisión.
  - Copia del oficio emitido por el Consorcio **FFIE ALIANZA BBVA** del 14 de junio de 2017 a la Tesorería Municipal de Ibagué relacionado con la inconsistencia en la solicitud de exención del GMF.
  - Copia de las comunicaciones del 16 de mayo de 2018 por parte del Consorcio FFIE ALIANZA BBVA dirigido a la Secretaria de Hacienda del municipio de Ibagué.
  - Copia del oficio No. 82751 del 29 de agosto de 2018 por parte de la Directora Grupo Tesorería Municipal de Ibagué dirigió al Consorcio **FFIE ALIANZA BBVA, enviado la certificación acorde al modelo, de la exoneración de gravámenes financieros.**
  - Copia de la respuesta dada por el Consorcio **FFIE ALIANZA BBVA** del 26 de noviembre de 2021 dirigido al Ministerio de Educación y el Director jurídico de la Unidad de Gestión del FFIE.
- 9) Respuesta ER0173988 del 2 de diciembre de 2021 por parte del banco BBVA relacionada con las acciones adelantadas para la devolución del valor de \$10.719.982 por concepto de GMF. (Folio No. 428-430)
- 10) Pruebas allegadas en el escrito de versión libre rendido por la representante legal para asuntos judiciales **BBVA ASSET MANAGEMENT** mediante el radicado ER0026421 del 23 de febrero de 2022. (Folio No. 551-568) y (Folio No. 575-576 CD)
- Certificado de existencia y representación legal de BBVA ASSET MANAGEMENT S.A. SOCIEDAD FIDUCIARIA, expedido por la Superintendencia Financiera de Colombia.
  - Poder otorgado por la representante legal de BBVA ASSET MANAGEMENT S.A. SOCIEDAD FIDUCIARIA.
  - Acuerdo Consorcial del Consorcio FFIE Alianza BBVA
  - Contrato de Fiducia Mercantil No. 1380 de 2015 y su modificatorio No. 12, como sus anexos, preguntas y respuestas a las observaciones de las Fiduciarias oferentes.
  - Manual operativo del Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa PA-FFIE.
  - Oficios 029563, 029559 del 11 de abril de 2021 y el oficio 049419 del 15 de agosto del 2014 y 09700 del 26 de marzo de 2015.
  - Oficio DIAN 039694 del 18 de mayo de 2009.
  - Comunicación de fecha 26 de octubre de 2016 **X1286.**



FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 18 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

- Comunicación de fecha 21 de noviembre de 2016, en la cual el Municipio de Ibagué realizó la entrega de la certificación al Consorcio FFIE Alianza BBVA y éste último en fecha 1ro de diciembre de 2016 dio traslado.
- Comunicación de fecha el 14 de junio de 2017 radicado N°X7042
- Comunicación de fecha de Mayo de 2018 radicado **N°X22185**
- Informes presentados al Ministerio de Educación Nacional en calidad de fideicomitente entre los años 2016 y 2018.
- Comunicación Municipio de Medellín con radicado X66571
- Comunicación Municipio de Medellín con radicado X66572
- Comunicación Municipio de Bogotá con radicado X1849

**11)** Entrega de anexos de la versión libre por parte de ALIANZA FIDUCIARIA S.A. integrante del Consorcio FFIE ALIANZA BBVA que son los mismos que entrego **BBVA ASSENT MANAGEMENT** mediante el radicado ER0026421 del 23 de febrero de 2022. (Folio No. 587-588)

**12)** Respuesta ER0032385 del 4 de marzo de 2022 por parte del apoderado especial del banco BBVA Colombia, en donde informar que no evidencian la existencia de un proceso adelantado por el municipio de Ibagué contra el Banco BBVA y finalmente solicito una ampliación para suministrar la información al despacho. (Folio No. 859)

**13)** Respuesta ER0034402 del 9 de marzo de 2022 por parte de la Alcaldía Municipal de Ibagué – consecutivo No. 01539-, mediante el cual anexa:

- El 22 de noviembre de 2021 se radicó el oficio 072627 en donde se le solicita al Banco BBVA el reintegro de los gastos financieros descontados de la cuenta corriente No. 309034999.
- Respuesta dada por el Banco BBVA del 2 de diciembre de 2021, al Director Grupo de Tesorería de Ibagué, relacionado con el cobro persuasivo.

**14)** Respuesta dada por el banco BBVA COLOMBIA mediante radicado ER002418 del 9 de marzo de 2022, con los siguientes soportes: (Folio No. 597-598)

- Respuesta dada por el Banco BBVA del 2 de diciembre de 2021, al Director Grupo de Tesorería de Ibagué, relacionado con el cobro persuasivo.
- Copia del oficio No. 82751 del 29 de agosto de 2018 por parte de la Directora Grupo Tesorería Municipal de Ibagué dirijo al Consorcio **FFIE ALIANZA BBVA, enviado la certificación acorde al modelo, de la exoneración de gravámenes financieros.**
- Copia de la solicitud efectuada por la Secretaria de Hacienda al Gerente Regional Banco BBVA para dar inicio al COBRO PERSUASIVO. (Folio No. 411)



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 19 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

- 15) Respuesta allegada mediante radicado SIGEDOC ER0037668 del 9 de marzo de 2023 por parte de la Dirección de Impuestos Aduanas Nacionales- DIAN-. (Folio No. 718-724)
- 16) Respuesta allegada mediante radicado SIGEDOC ER0136519 y ER0136649 del 1 y 2 de agosto de 2023, respectivamente, del BBVA Colombia en donde se allego los soportes de los descuentos del GMF y la certificación de la entidad financiera de la destinación del dinero descontado, entre otros documentos. (Folio No. 917-951 y Referencia cruzada)
- 17) Escrito ER0205255 del 30 de octubre de 2023, allegado por **ALLIANZ SEGUROS S.A.** mediante el cual se allegó: (Folio No. 1188-1232)

- Pólizas de Manejo No. 022312401, con vigencia comprendida entre el 14 de julio de 2018 hasta el 19 de julio de 2018 expedida por Allianz Seguros S.A.
- Póliza No. 022303415, con vigencia comprendida entre 20 de julio de 2018 hasta el 19 de julio de 2019 expedida por Allianz Seguros S.A.
- Poder conferido al Doctor Gustavo Alberto Herrera Ávila por Allianz Seguros S.A.

### VIII. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN FISCAL

El artículo 9 de la Ley 610 de 2000, señala que la caducidad de la acción fiscal operará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al Patrimonio Público. Una vez proferido el auto de apertura se entenderá interrumpido el término de caducidad de la acción fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.<sup>5</sup>

En efecto, los hechos datan de las vigencias 2017 al 2018 y, se tiene claramente establecido que los mismos **son de carácter permanente o continuado**, dado que se venían presentando consecutivamente, en razón a que, desde el mes de mayo de 2017 hasta agosto 2018, se habrían realizado descuentos a la cuenta bancaria No. 309-03499-9 por concepto de Gravamen al Movimiento Financiero (GMF), cuando dicha cuenta se encontraba exenta de pagarlo.

Por lo expuesto, resulta que de las fechas citadas y el auto que abrió el proceso de responsabilidad fiscal, es decir el día **26 de febrero de 2021**, no habían transcurrido cinco años de que trata el artículo 9º de la ley 610 de 2000, siendo procedente la iniciación de la acción

<sup>5</sup> **ARTÍCULO 9o. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN.** La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 20 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

fiscal a fin de determinar la responsabilidad que le puede asistir a los presuntos responsables fiscales por los hechos investigados.

#### IX. DE LAS INSTANCIAS DEL PROCESO

De conformidad con el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011, el proceso de responsabilidad fiscal será de única instancia cuando la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura e imputación o de imputación de responsabilidad fiscal, según el caso, sea igual o inferior a la menor cuantía para contratación de la respectiva entidad afectada con los hechos y **será de doble instancia cuando supere la suma señalada.**

Para el efecto, obra en el expediente respuesta de la oficina de contratación de la Alcaldía Municipal de Ibagué (Tolima) del 25 de junio de 2024, pone en conocimiento que el monto de la menor cuantía para las anualidades 2017 y 2018 corresponde a: (Folio No.1389)<sup>6</sup>

MENOR CUANTÍA 2017	HASTA 650 SMMLV	\$479,516,050
MENOR CUANTÍA 2018	HASTA 650 SMMLV	\$507,807,300

\*ER0137102 del 25 de junio de 2024

Y, el daño al patrimonio del Estado en la presente actuación es de **\$10.719.982**, de manera que, este Despacho dispondrá en la parte resolutive de esta providencia que el presente proceso ordinario de responsabilidad fiscal se surta por el trámite de **UNICA INSTANCIA**, debido a que el daño fiscal es inferior al valor de la cuantía mínima para contratar del municipio de Ibagué (Tolima).

#### X. DEL AUTO DE IMPUTACIÓN Y ARCHIVO PARCIAL

En efecto, se tiene que mediante **Auto No. 1661 del 11 de octubre de 2023**, este despacho ordenó **IMPUTAR** responsabilidad fiscal a un responsable fiscal, entre otras consideraciones, así:

- **Daño fiscal:** Se precisó que consistía en la pérdida de recursos públicos que fueron descontados de la *"CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ"*, por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello, generando un gasto de manera injustificada que en efecto mermo el patrimonio de la entidad territorial (Ibagué).
- **La Determinación de la cuantía del daño:** En el auto citado se determinó que el daño

<sup>6</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 7



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 21 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

patrimonial al Estado por los hechos antes señalados ascendía a un valor de \$ 10.719.982.

- **Desvinculación de un presunto responsable:** Se ordenó la desvinculación de la sociedad **ALIANZA FIDUCIARIA S A** identificado con NIT 860.531.315.3 y a la sociedad **BBVA ASSET MANAGEMEN S.A.** identificada con NIT 860 048 608-5 como integrantes del **CONSORCIO FFIE Alianza BBVA - Fiduciaria** identificado con NIT 900.900.129-8 de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia., toda vez que, no comporta el ejercicio de gestión fiscal respecto al daño a los recursos públicos aquí determinados, esto es, incumplimiento de los presupuesto Estatuto Tributario, que a la fecha de la presente decisión **ascendió a \$10.719.982.** En efecto, la vigilancia y/o seguimiento a los recursos del patrimonio autónómico por parte del consorcio no implicaba marcar la cuenta, puesto que, el deber legal de identificar la cuenta corriente como exenta del Gravamen al Movimiento Financiero -GMF- era una función pública propia de la tesorería del municipio de Ibagué en las vigencias 2017 y 2018.

Mediante **Auto No. ORF- 801119- 161 de 17 de noviembre de 2023**, se surtió el grado de consulta, según lo establecido en el artículo 18 de la ley 610 de 2000, en el cual se confirmó la decisión de archivo y desvinculación del presunto responsable fiscal dentro de la actuación, al tenor de la decisión: (Folio No. 1241-1248)<sup>7</sup>

*"(...) se evidencia que el CONSORCIO FFIE, sí advirtió a la Tesorera Municipal, requiriéndola para la emisión de la certificación de la naturaleza de los recursos desde el 26 de octubre de 2016, que fue atendida por la funcionaria con la respectiva certificación el 21 de noviembre de 2016.*

*Sin embargo, al no cumplir con los requisitos exigidos por la entidad financiera, nuevamente el Consorcio requirió al ente territorial, en comunicación del 14 de junio de 2017, que ante la falta de respuesta, reiteró el 16 de mayo de 2018 para el saneamiento de la certificación, y que finalmente fue atendida por la Tesorera Municipal con la certificación emitida el 29 de agosto de 2018, habiendo transcurrido más de un año desde la nueva solicitud efectuada por el vocero del consorcio.*

*Así, el análisis de la conducta de los miembros del consorcio debe corresponder a lo probado en este proceso, y que es indicativo de un actuar diligente frente a la administración de los recursos públicos depositados en la cuenta, teniendo en cuenta que los recursos del Departamento del Tolima no eran los únicos administrados por el Consorcio, siendo el vocero del patrimonio autónomo constituido con los recursos destinados a los proyectos del Fondo de Infraestructura Educativa del orden Nacional.*

## **XI. MEDIOS DE DEFENSA Y ACTUACIONES EJERCIDAS POR MARTHA ASCENCIO**

Llegados a este punto, es procedente indicar las actuaciones investigada **MARTHA ASCENCIO** identificada con la cédula de ciudadanía No 28 927.799, en su condición de Director Código

<sup>7</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\IC.PRINCIPAL 7



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería en el transcurso de la presente investigación fiscal, veamos:

### 1. NOTIFICACION AUTO DE APERTURA:

- Oficio 2021EE002520 del 5-03-2021, por medio del cual se cita a la señora **MARTHA ASCENCIO**, con el objeto de notificarse personalmente del Auto de apertura No. 101 del 26 de febrero de 2021 proferido por la Gerencia Departamental Colegiada Del Tolima, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. **80732-2020-37336** y que tiene como entidad afectada del Municipio de Ibagué (Tolima) (Folio No.42)
- Oficio con radicado **ER0043593** del **13 de abril de 2021**, la señora **MARTHA ASCENCIO** autorizó que todas las autorizaciones del presente asunto, se realicen mediante el correo electrónico: [marthaasc@hotmail.com](mailto:marthaasc@hotmail.com). (Folio No. 121)
- Constancia Secretaria emitida por la Gerencia Departamental Colegiada Del Tolima de la notificación a la señora **MARTHA ASCENCIO** vía correo electrónico el 16 de abril de 2021.

### 2. EXPOSICIÓN LIBRE Y ESPONTÁNEA:

- De acuerdo con la certificación emitida por la Contraloría Intersectorial No. 15 mediante constancia de comparecencia, se llevó a cabo diligencia de versión libre y espontánea el día 14 de febrero de 2022 mediante la aplicación **MICROSOFT TEAMS**, por parte la señora **MARTHA ASCENCIO** identificada con cédula de ciudadanía No. 28.927.799, en calidad de presunta responsable fiscal en su condición de tesorera del municipio de Ibagué (Tolima) (Folio No. 520-521)<sup>8</sup>

### 3. NOTIFICACIÓN AUTO DE IMPUTACIÓN:

- Constancia de notificación personal a la señora **MARTHA ASCENCIO** del Auto No. 1661 del 11 de octubre de 2023, emitida por la Secretaria Común de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción. (Folio No. 1131)

Finalmente, se observa que una vez vencido el plazo de diez (10) días señalado en el artículo 50 de la Ley 610 de 2000, para presentar los argumentos de defensa frente al Auto No. 1661 del 11 de octubre de 2023, se observa que la señora **MARTHA ASCENCIO** no presento ningún escrito de descargos.

<sup>8</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 3



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

## XII. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### ➤ ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

El proceso de responsabilidad fiscal tiene por objeto obtener una declaración jurídica en la que se logre establecer con certeza que un determinado servidor público o particular que administre o maneje recursos públicos en ejercicio de la gestión a su cargo, debe asumir las consecuencias del daño al patrimonio público por sus actuaciones u omisiones dolosas o gravemente culposas. Así mismo, será también responsable según lo establecido en el Art. 6° de la Ley 610 de 2000, vigente para la época de los hechos, aquel servidor público o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

De acuerdo con el artículo 1° de la Ley 610 de 2000, el proceso de responsabilidad fiscal es "el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado".

El artículo 4° de la Ley 610 del 2000, señala que la responsabilidad fiscal tiene por objeto:

*"(...) La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.*

*Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.*

*PARAGRAFO 1o. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad. (...)"*

La Ley 610 del 2000, en su artículo 5° señaló la estructura la responsabilidad fiscal, a partir de la existencia de tres elementos a saber:

*"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."*



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

De acuerdo con lo anterior, la declaratoria de responsabilidad fiscal requiere la presencia de los siguientes elementos: (i) un daño patrimonial al Estado; (ii) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a un gestor fiscal y, (iii) un nexo de causalidad entre la conducta y dicho daño.

#### **A. Daño al patrimonio del Estado.**

Se entiende el daño patrimonial al Estado como aquel menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producidos por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna que se aparte de los fines y objetivos propuestos de acuerdo con la estructura funcional de la Entidad.

El patrimonio público ha de interpretarse en un sentido amplio, comprendiendo el conjunto de bienes, derechos, rentas y demás recursos estatales. De ahí que es susceptible de sufrir daño a partir de diversos actos o acontecimientos fruto de una gestión fiscal y una conducta dolosa o gravemente culposa que se aparte de los verdaderos cometidos adscritos a los servidores públicos o particulares que administren dichos bienes.

El artículo 6° de la Ley 610 de 2000, vigente para la época de los hechos, define el daño patrimonial al Estado en los siguientes términos:

**"ARTÍCULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO.** <Apartes tachados INEXEQUIBLES> 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, ~~use indebido~~ o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ~~inequitativa~~ 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 las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. Sobre esta noción de intereses patrimoniales del Estado, se ha explicado por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-340 de 2007, que:

*"La expresión "intereses patrimoniales" es una referencia al objeto sobre el que recae el daño. De manera general puede decirse que el objeto del daño es el interés que tutela el derecho y que, tal como se ha reiterado por la jurisprudencia constitucional para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad, razón por la cual, entre otros factores que han de valorarse están la existencia y certeza del daño y su carácter cuantificable con arreglo a su real*



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 25 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*magnitud. De este modo, no obstante, la amplitud del concepto de interés patrimonial del Estado, el mismo es perfectamente determinable en cada caso en concreto en que se pueda acreditar la existencia de un daño susceptible de ser cuantificado.*

*Así, (...) los daños al patrimonio del Estado pueden [provenir de múltiples fuentes y circunstancias y la norma demandada, de talante claramente descriptivo, se limita a una simple definición del daño, que es complementada por la forma como éste puede producirse. Así, la expresión intereses patrimoniales del Estado se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter ampliamente comprensivo y genérico de la expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la Constitución”.*

#### **B. Conducta dolosa o gravemente culposa de los gestores fiscales y de quienes contribuyan a la producción del daño fiscal.**

El artículo 268 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, atribuye al Contralor General de la República el establecimiento de la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal de los servidores públicos o de los particulares en relación con los bienes y recursos estatales puestos a su cargo.

Así las cosas, la responsabilidad fiscal en el manejo, disposición e inversión de los recursos públicos involucra como punto de inicio el ejercicio de la gestión fiscal.

La Ley 610 de 2000, en su artículo 3º define la Gestión Fiscal como:

*“el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.*

Dicho concepto comprende entonces todas aquellas actividades ejecutadas por los servidores públicos o particulares, que, en orden a la administración de recursos o fondos públicos, ejercen conforme a sus funciones y atribuciones para cumplir con los objetivos del Estado en los distintos órdenes. Se trata del despliegue de competencias y calidades funcionales asociadas de manera directa a la disposición y manejo de los recursos y bienes públicos, en orden a garantizar un equilibrio en las finanzas de la nación.



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 26 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

En tal sentido, son muchos los servidores públicos y particulares que tendrán injerencia directa o indirecta en el ejercicio de la gestión fiscal. Sobre el tema, menciona la Corte en su Sentencia C-840 de 2001 que la participación en dicho escenario discurre, entre otros, en: *"el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público (sic) puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, al tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado"*.

Así las cosas, la Corte expuso:

*"Cuando alguna contraloría del país decide crear y aplicar un programa de control fiscal en una entidad determinada, debe actuar con criterio selectivo frente a los servidores públicos a vigilar, esto es, tiene que identificar puntualmente a quienes ejercen gestión fiscal dentro de la entidad, dejando al margen de su órbita controladora a todos los demás servidores. Lo cual es indicativo de que el control fiscal no se puede practicar in sólido o con criterio universal, tanto desde el punto de vista de los actos a examinar, como desde la óptica de los servidores públicos vinculados al respectivo ente.*

*Circunstancia por demás importante si se tienen en cuenta las varias modalidades de asociación económica que suele asumir el Estado con los particulares en la fronda de la descentralización por servicios nacional y/o territorial. Eventos en los cuales la actividad fiscalizadora podrá encontrarse con empleados públicos, trabajadores oficiales o empleados particulares, sin que para nada importe su específica condición cuando quiera que los mismos tengan adscripciones de gestión fiscal dentro de las correspondientes entidades o empresas.*

*Bajo tales connotaciones resulta propio inferir que la esfera de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata."*

La Ley 610 de 2000, consagra que únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa o indirecta con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables. Además, uno de los elementos estructurantes de la responsabilidad fiscal es una conducta dolosa o gravemente culposa que pueda ser atribuida a una persona que realiza gestión fiscal.



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 27 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

De esta forma, el proceso de responsabilidad fiscal estará precedido de un análisis jurídico y fáctico en el que se evalúe la participación del servidor público o particular en una decisión, actividad, proyecto o contrato con relevancia para la disposición y manejo de los recursos públicos de la entidad de acuerdo con sus funciones u obligaciones.

Así, pues, para el caso específico de los funcionarios públicos, por regla general aquel servidor que conforme a sus funciones o atribuciones públicas cuente con la titularidad jurídica para manejar fondos y bienes del Estado podrá adquirir la condición de gestor fiscal y, por supuesto, ser sujeto de una declaración de responsabilidad para asumir las consecuencias derivadas de las actuaciones irregulares en que haya podido incurrir, de manera dolosa o gravemente culposa, en la administración de los dineros públicos sometidos a su vigilancia o gestión.

De cualquier manera, se exige entonces que el Órgano de control fiscal examine con detenimiento lo siguiente:

*"sí la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado.*

*(...) el ente fiscal deberá precisar rigurosamente el grado de competencia o capacidad que asiste al servidor público o al particular que tomó a una específica expresión de la gestión fiscal, descartándose de plano cualquier relación tácita, implícita o analógica que por su misma fuerza rompa con el principio de la tipicidad de la infracción. De suerte tal que sólo dentro de estos taxativos parámetros puede aceptarse válidamente la permanencia, interpretación y aplicación del segmento acusado.*

*Consecuentemente, si el objeto del control fiscal comprende la vigilancia del manejo y administración de los bienes y recursos públicos, fuerza reconocer que a las contralorías les corresponde investigar, imputar cargos y deducir responsabilidades en cabeza de quienes, en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión, causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa. (...) Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado<sup>9</sup>, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales<sup>10</sup>."*

<sup>9</sup> Sentencia SU 620 de 1996

<sup>10</sup> Sentencia C-840 de 2001 MP. Jaime Araujo Rentería.



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

En particular, cuando se trate de servidores públicos o contratistas, se deberá deducir la responsabilidad fiscal teniendo en cuenta si la misma contribuyó o no al detrimento del patrimonio del Estado.

Ahora bien, el daño patrimonial al Estado es entendido por la Ley 610 de 2000 (Artículo 6°), en los siguientes términos:

*" (...)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, ~~uso indebido~~ o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una **gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa** 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 las contralorías"*

*Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o **por la persona natural o jurídica de derecho privado**, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público". (Apartes tachados INEXEQUIBLES y subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340-07 de 9 de mayo de 2007, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.)*

La descripción normativa previa muestra que las consecuencias de la responsabilidad fiscal también pueden recaer en quienes ejerzan actos a través de una relación de conexidad próxima y necesaria en el desarrollo de la gestión fiscal y contribuyan de forma eficiente al detrimento patrimonial probado por parte del Órgano de Control Fiscal, tal y como lo reconoció la misma Corte Constitucional en la sentencia que se viene citando. Bajo esta consideración, puede calificarse como gestor fiscal a aquel servidor que en virtud de sus competencias y atribuciones funcionales se encuentre vinculado con los planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, desplegando en todo caso poderes de decisión, así sea de forma indirecta, al igual que a las personas naturales o jurídicas de derecho privado en los mismos casos y contribuyan a partir de la misma a la generación del daño fiscal.

De la misma forma, para que la conducta del gestor fiscal sea relevante en un juicio de responsabilidad de tipo fiscal, debe evaluarse además su conducta, que en todo caso deberá encuadrarse como dolosa o gravemente culposa según lo señalado por la Ley 610 de 2000.

En ese orden de ideas, resulta claro que pueden ser igualmente responsables fiscales quienes, de conformidad con el señalado pronunciamiento jurisprudencial, se encuentren en una relación próxima y necesaria con el control fiscal.

### **C. Nexos de causalidad entre la conducta y el daño.**



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 29 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

La existencia de un nexo de causalidad entre la conducta y el daño implica una relación determinante y condicionante de causa a efecto que lleve a la necesaria conclusión que el daño causado al patrimonio del Estado es resultado de la conducta omisiva o activa del servidor público o particular gestor fiscal.

Por lo anterior, para efectos del proceso de responsabilidad fiscal se requiere que el gestor fiscal servidor público o particular en ejercicio de funciones públicas, produzca un daño patrimonial al Estado en virtud de una conducta que pueda calificarse como dolosa o gravemente culposa. Esta valoración subjetiva de la conducta, como ya se anotó, parte no sólo de la contribución directa al daño fiscal sino de la contribución efectiva al mismo, aún de manera indirecta.

## **1. CONSIDERACIONES PREVIAS:**

La presente actuación tiene su origen en la política pública plasmado en el documento expedido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes – No. 3831 del día 3 de junio de 2015, cuyo propósito consistía en la reducción en el déficit de aulas en el territorio Colombiano, para aumentar la permanencia de la población infantil en las escuelas, debido, al diagnóstico negativo de la infraestructura educativa del país, la insuficiencia de las fuentes de financiación existentes para tal fin, y la deficiencia de la institucionalidad actual para el desarrollo de proyectos de infraestructura educativa.

Así las cosas, para evaluar los presupuestos mencionados en el caso concreto, es importante traer algunas consideraciones relacionadas con el i) arreglo institucional del Plan de Infraestructura Educativa, ii) la noción y naturaleza del Fondo de Infraestructura Educativa - FFIE- iii) los convenios suscritos con las Entidades Territoriales Certificadas y la creación de cuentas para la transferencia de los recursos que son objeto de investigación fiscal.

### **1.1. Arreglo y/o ajuste institucional.**

Para la implementación del diseño del Plan de Infraestructura Educativa (PNIE), se llevó a cabo una línea de acción con objetivos de mediano y largo plazo, para ejecutar de manera gradual la **jornada única**, la cual no debe superar o exceder su realización hasta el año **2030**, con una construcción de 51.134 aulas.

Para la vigencia del Plan de Desarrollo 2015-2018- Todos por un nuevo país” / “Colombia la más Educada”, se estimó la proyección de 30.680 aulas, lo que correspondía al 60 % de su objetivo general del Plan Nacional de Infraestructura Educativa y para ello se requería de un arreglo y/o ajuste institucional sólido inspirado por el Conpes, para gestionar y suscribir los



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

convenios, acuerdos y contratos necesarios para la ejecución de los proyectos.

Para llevar a cabo dicha labor, han participado entidades de orden nacional, departamental y municipal que, de acuerdo con sus funciones, corresponden a las siguientes: i) Ministerio de Educación Nacional, ii) Entidades Territoriales Certificadas. iii) Fondo de Financiación de Infraestructura Educativa – FIE-. iv) Junta Administradora del FIE. (Pág. 42 del Conpes No. 3831 del día 3 de junio de 2015.)

Una vez se aunado los esfuerzos institucionales, se llevó a cabo el Contrato Interadministrativo No. 1013 de 2014, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter), quien finalmente suscribe el Contrato de Consultoría No. PAF-JUC-001-2015 con la Sociedad Álvaro Rivera R & Asociados S. A. S., A. R. T. Arquitectos Ingenieros S. A. S., para la elaboración del **Manual denominado Colegio 10** - "lineamientos y recomendaciones para el diseño arquitectónico del colegio de jornada Única", y dar a conocer a todos los participantes a nivel nacional, territorial y contratistas, las directrices técnicas del Plan de Infraestructura Educativa, en términos de áreas, estándares. características arquitectónicas y en general la planeación, construcción e implementación de la jornada única.

Lo anterior, también tiene sustento con el alcance básico dado por el Ministerio de Educación Nacional del 4 de agosto de 2015 a la Gerencia del Fondo de Financiación de Infraestructura Escolar, en el cual se exponen los criterios básicos sobre la cantidad y los tipos de espacios que debe existir en cada sede, dentro del Marco de la Norma Sismo Resistente – NSR 10, los planes o esquemas de ordenamiento territorial, la Norma Técnica 4595, lo señalado en la anterior carilla " Colegio 10" y el Manual de dotaciones escolares. Así mismo, se insistió que los anteriores lineamientos se debían implementar en principio sobre dos tipos: i) Infraestructura nueva e ii) Infraestructura existente y aclara que su ejecución tendría fundamento en las condiciones en las que operan las instituciones educativas.

Llegados a este punto, el despacho profundizará en la participación de entidades tanto nacionales como **territoriales**, y profundizará en el papel del Patrimonio Autónomo del FFIE, a través del Consorcio que se encuentra vinculado a la investigación y quien tenía el cuidado y la custodia de los recursos de reproche fiscal:

## **1.2. Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media:**

En primera medida, se tiene que al Ministerio de Educación Nacional le correspondía crear una **cuenta o fondo especial** para el mejoramiento de la calidad de la educación básica y media. De ahí que, instituyó el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media, (en adelante FFIE), adscrita al Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con los artículos 59 y 60 de la Ley 1753 del 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", vigente para la época, al tenor se tiene:

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

**ARTÍCULO 59. FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA.** *Créase el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, básica y media, sin personería jurídica, como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional.*

*Con cargo a los recursos administrados por el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, básica y media, se asumirán los costos en que se incurra para el manejo y control de los recursos, los gastos de operación del fondo, y cualquier otro contrato que se requiera para la **estructuración, desarrollo e implementación de esquemas necesarios para lograr la ejecución de los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa.** (...)* (Cursiva fuera del texto)

También, cabe agregar:

**“ARTÍCULO 60. Programa para el estímulo a la calidad educativa y la implementación de la jornada única.** *Créase el programa para la implementación de la jornada única y el mejoramiento de la calidad de la educación básica y media, el cual se constituirá como un fondo-cuenta de la Nación, adscrito al Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará la implementación del programa, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, podrá utilizar los recursos de este programa para otorgar estímulos a las entidades territoriales certificadas en educación y a los establecimientos educativos, para el mejoramiento de la calidad de la educación básica y media y los procesos de capacitación y actualización de docentes. Los estímulos se otorgarán de conformidad con lo establecido en los acuerdos de desempeño firmados entre la respectiva entidad territorial y/o el establecimiento educativo y el Ministerio de Educación Nacional.*

*Adicionalmente con cargo a los recursos de este programa, el Ministerio de Educación Nacional transferirá recursos a las entidades territoriales certificadas en educación, para la implementación de la Jornada Única de conformidad con lo establecido en los acuerdos que al efecto se suscriban. (...)* (Cursiva fuera del texto)

Finalmente, las definiciones mencionadas coinciden con lo señalado en el Decreto 1075 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”, vigente para la época, así:

**“Artículo 1.1.2.4. Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media - FFIE.** *El Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media*

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*es una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional, sin personería jurídica, creado por el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, para financiar o cofinanciar los proyectos que se realizarán de acuerdo con el Plan Nacional de Infraestructura Educativa del país y para asumir sus propios gastos de operación". (Subrayado y negrilla fuera del texto)*

De lo expuesto, se puede extraer que el fundamento del mencionado fondo y/o cuenta especial (FIE), es recibir y administrar los recursos provenientes de varias fuentes las cuales estarían a cargo de la Junta Administradora integrada por el Ministro (a) de Educación Nacional, el Director de Cobertura y Equidad y tres miembros designados por el Ministerio de Educación Nacional, para efectos de: i) priorizar los proyectos de infraestructura Educativa ii) determinar las herramientas financieras para la ejecución de los proyectos iii) **Constituir patrimonios autónomos mediante una fiducia mercantil**, y todo lo demás que se requiera para implementar el Plan Nacional de Infraestructura Educativa para la jornada Única Escolar **2015-2018**.<sup>11</sup>

En concordancia con lo anterior, se observa el Acuerdo No. 01 del 12 de agosto de 2015, "Por medio del cual se adopta el reglamento interno de la Junta Administradora del Fondo de Financiación de la Infraestructura Educativa – FFIE", y se destaca que una de las funciones de la junta en mención, corresponde recomendar al Ministerio de Educación Nacional los términos y condiciones para la celebración y modificación de los **contratos de fiducia mercantil** que se celebren para la administración de los recursos destinados al Plan Nacional de Infraestructura Educativa entre otras determinaciones.

Los fragmentos citados dejan ver que, el fondo de cuenta especial a cargo de la junta administradora admite la posibilidad de constituir **patrimonios autónomos** a través de un contrato de fiducia mercantil para ejecutar proyectos debido a su naturaleza, disposición descrita en su norma creadora y por estar adscrita a un Ministerio del nivel central.

Al respecto, es necesario hacer alusión al pronunciamiento de la Corte Constitucional de Colombia, en sentencia C-009 de 2002, Sala Plena, M.P. Jaime Córdoba Triviño que sostiene lo siguiente:

*"(...) se podía identificar dos modalidades de fondos: fondo-entidad y **fondo-cuenta** [...] en relación con los primeros de ellos, la Corte ha estimado que se asemejan a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública, es decir, que cuando se crean se trata de una nueva entidad que modifica la estructura de la administración pública por lo cual tienen personería jurídica. Algunos ejemplos de este tipo de fondos son: (i) el Fondo Antonio Nariño; (ii) el Fondo Adaptación; y (iii) el Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC). **Por otra parte, los fondos- cuenta [...] son los***

<sup>11</sup> Ver. Artículo 2.3.9.2.1. Integración de la Junta Administradora del FFIE del Decreto 1525 de 16 de julio de 2015.



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 33 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el Legislador, es decir, son un sistema de manejo de recursos sin personería jurídica y son fondos especiales. Algunos ejemplos de estos tipos de fondos son: (i) el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación; (ii) el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública; (iii) el Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros; y el Fondo Nacional de Calamidades.* (cursiva, negrilla y subrayado fuera del texto)

En esta misma línea, en sentencia C-438 de 2017 el alto tribunal constitucional reiteró:

*“[Los fondos-cuenta] no modifican la estructura de la administración pública, pues el hecho de no tener el atributo de la personalidad jurídica, no les permite crear una entidad diferente a la que se encuentran vinculados. En otros términos, los fondos- cuenta son un sistema de manejo de recursos públicos que no tiene personalidad jurídica y que por tanto se encuentran adscritos a una entidad o Ministerio de la administración pública. Así pues, los únicos fondos que modifican el esquema de organización la administración pública son los fondos-entidad”* (negrilla, cursiva y subrayado fuera del texto)

De esta manera, y con el objeto de lograr la administración y manejo de los recursos asignados al Fondo de Financiación de Infraestructura Educativa, fue previsto que, se requería la **constitución de patrimonios autónomos**, a través de la suscripción de un contrato de fiducia mercantil que, de manera particular y expresamente estarían sometidos en virtud de la Ley, a las normas de derecho privado.

En cumplimiento de esas funciones, y conforme a los términos señalados en el pliego de condiciones de la LICITACION PUBLICA LP-MEN-18-2015, llevada a cabo por el Ministerio de Educación Nacional, se seleccionó la entidad fiduciaria que tiene a su cargo la administración y representación del Patrimonio Autónomo constituido con los recursos transferidos del FFIE.

Así las cosas, se tiene que para efectos de realizar los pagos de las obligaciones que resulten de la ejecución del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, se suscribe el **contrato de fiducia mercantil No. 1380 de 2015**, entre el **Consorcio FFIE ALLIANZ BBVA** integrado por **Alianza Fiduciaria S.A.** y **BBVA ASSET MANAGEMENT S.A.** y el Ministerio de Educación Nacional; En consecuencia, se creó el Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media (PA- FIE) y como obligaciones en cabeza de la fiduciaria, se destacan las siguientes: (Folio No. )<sup>12</sup>

*“(…) c) Administrar los recursos del Patrimonio Autónomo. Para el efecto y dependiendo de la estructuración de los proyectos de infraestructura, la Fiduciaria constituirá **cuentas separadas** por grupos de proyectos según la regionalización*

<sup>12</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\CD.PRINCIPAL 1\CD\_FI 18\A.-) Carpeta "Hallazgo No. 814910"

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*que establezca la Junta Administradora del FIE; por fuente de los recursos y/o por aporte”.*

Sobra advertir que **ALIANZA FIDUCIARIA S.A.**, en calidad de representante legal del **CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA** y quien actúa única y exclusivamente como vocera del Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiación de Infraestructura Educativa en adelante -PA FFIE-, suscribió, los contratos instruidos por el Comité Fiduciario, que se encuentran dentro del marco del objeto del Contrato de Fiducia. En ese sentido, siempre se entenderá que el Contratante es el **PA FFIE**.

### 1.3. Acuerdos de cofinanciación con la Entidad Territorial Certificada (Ibagué)

Ahora bien, los recursos destinados a la presente política pública no solo provenían del orden nacional administrado por un patrimonio autónomo sino de orden territorial mediante acuerdos de cofinanciación con la entidad territorial, es aquí en donde encontramos la participación de la alcaldía municipal de Ibagué del departamento del Tolima.

En efecto, la **Invitación abierta No. FFIE -004 de abril de 2016** junto con los Términos de Condiciones Contractuales, para seleccionar los proponentes con quienes celebrarían los contratos marco, para ejecutar los proyectos en el municipio de Ibagué, el cual hace parte del Grupo No. 8- Región centro Sur, así:

#### GRUPO No 8

GRUPO	DEPARTAMENTO	ENTIDAD TERRITORIAL
8	AMAZONAS	AMAZONAS
	CAQUETA	CAQUETA
		FLORENCIA
	HUILA	HUILA
		NEIVA
		PITALITO
	PUTUMAYO	PUTUMAYO
	TOLIMA	TOLIMA
IBAGUE		

\*Cuadro extraído del TCC- pg. 11.

La anterior afirmación también tiene un fundamento en el documento “Anexo No. 2. Distribución Geográfica de déficit de infraestructura Educativa”, el cual deja ver que, el departamento del Tolima está ubicado en la región centro sur con un déficit de 1.294 aulas, (para la época de los hechos 2015), de las cuales el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE,

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

en el marco del Plan Nacional de Infraestructura Educativa esperaba construir para el 2018, una cifra de 776 aulas, donde 457 se encuentran distribuidas para el municipio de Ibagué: (Folio No. 26)<sup>13</sup>.



\*Pag 46 del "Anexo No. 2. Distribución Geográfica de déficit de infraestructura Educativa

Con miras a implementar el Plan de Infraestructura Educativa y disminuir el déficit expuesto en el municipio de Ibagué, la Resolución No. 10281 del 25 de mayo de 2016, "Por medio del cual se establecen las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del Plan Nacional de Infraestructura Educativa" expedida por el Ministerio de Educación Nacional señaló como criterio de financiación y cofinanciación de las actividades conexas de infraestructura Educativa que el porcentaje cargo de los departamentos, distritos y municipios no podría ser inferior al 30% del valor de las obras, exceptuando algunos departamentos.

De manera que, el Ministerio de Educación Nacional suscribió el **Convenio interadministrativo No. 001291 del 3 de octubre de 2016** con el municipio de Ibagué (Tolima) en su condición de Entidad Territorial Certificada (ETC), cuyo objeto consistía en: "... *GESTIONES NECESARIAS QUE POSIBILITEN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA VIABILIZADOS Y PRIORIZADOS EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE...*" (Folio No. 18)<sup>14</sup>

Acto seguido, el municipio de Ibagué (Tolima) se comprometió a través del mencionado convenio, a cumplir con los siguientes compromisos específicos y generales, las cuales se pueden destacar para el caso concreto, los siguientes:

**Específicos:**

<sup>13</sup> Ver. Z:\IP 37335 MEN - Mun Ibagué\EXPEDIENTE DIGITAL\C. PRINCIPAL 1\DVD\_FI 26\Documentos Proceso Contractual\Invitación Abierta FFIE 004 de 2016 - Obra.

<sup>14</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 1\CD\_FI 18A.-) Carpeta "Hallazgo No. 814910"



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*“(...) 1) Cumplir con las obligaciones establecidas en el “Documento de formalización de las condiciones de transferencia de recursos al Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa FFIE”.*

*2) Disponer de los predios que fueron postulados y viabilizados de los proyectos de infraestructura identificados en el anexo No. 1” PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADOS” (...)*”

**Generales:**

*“(...) Realizar por escrito cualquier requerimiento, reclamación, sugerencia, comentario o demás que considere pertinente para la debida ejecución del objeto del presente convenio, al MINISTERIO, a través del Supervisor del Contrato. (...)”*

Acorde con la Cláusula tercera del convenio, el Ministerio de Educación Nacional, se comprometía a informar anual y semestralmente a la entidad territorial y por intermedio del FFIE, sobre el desarrollo del proyecto.

**1.4. Creación de cuentas bancarias:**

De los documentos elaborados por la Unidad de Gestión del FFIE, los cuales definen el esquema de diseño del Plan Nacional de Infraestructura Educativa – PNIE- esta delegada destaca el Manual Operativo allegado al expediente mediante radicado ER0029417 del 2 de marzo de 2022 (Folio No. 575-576)<sup>15</sup>, el cual regula cuatro (04) procedimientos relacionados con la ejecución de los fines y propósitos del Fondo de Infraestructura Educativa, de conformidad con lo señalado en el Contrato de Fiducia. Además, se establece las funciones específicas del Comité Fiduciario, Comité Técnico y la frecuencia que se debe realizar sesiones y como se debe levantar sus respectivas actas.

El manual operativo referido, está supeditado a lo consignado en el Contrato de fiducia mercantil No. 1380 de 2015 entre el Consorcio FFIE ALLIANZ BBVA antes mencionado y el Ministerio de Educación Nacional. En efecto, ordena la creación de **CUENTAS BANCARIAS** por cada Entidad Territorial para efectos de transferir los recursos al Patrimonio Autónomo FFIE. Por tal motivo, se debe suscribir **Acuerdo de Cofinanciación** para la transferencia de recursos al PA FFIE en el cual se especificará el nombre, número de la cuenta y entidad bancaria a la cual se debe realizar el giro, y el número del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP).

Para el pago y desembolso de recursos, se debe contar con el Formato de Orden de Giro

<sup>15</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 3\4 CD\_Anejos radi ER0029417\_FI\_576\1 CD - Parte 1\Pruebas



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 37 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

debidamente autorizado por el Fideicomitente y/o las personas autorizadas por el gerente del FFIE y/o Comité Fiduciario<sup>16</sup>. En suma, de lo anterior, la fiducia debe contar con el banco de firmas o también conocidas como tarjetas de firmas, debidamente autorizadas, para efectos aprobar las ordenes de giros y realizar los desembolsos.

En cumplimiento de las disposiciones anteriores, el alcalde de Ibagué (Tolima) y el representante legal del Consorcio FFIE ALIANZA- BBVA, celebraron el día 17 de agosto de 2016 un acuerdo de transferencia de recursos al Patrimonio Autónomo Fondo de Infraestructura Educativa – FFIE” cuyo objeto señala: “...PRIMERO: La Entidad Territorial del MUNICIPIO DE IBAGUE se compromete a girar los recursos de cofinanciación del (los) proyecto (s) por la junta administradora del FFIE de acuerdo a la consideración once, a la cuenta corriente y la entidad financiera que el Patrimonio Autónomo le asigne...” (Folio No. 18)<sup>17</sup>

Según el numeral 1.3. del acuerdo, los recursos se debían girar directamente a la cuenta que le asigne el Patrimonio Autónomo, a medida que los mismos sean incorporados en el presupuesto de la Entidad Territorial. Particularmente, acorde con la información obrante en el expediente, la cuenta bancaria destinada para la transferencia de los recursos invertidos en el municipio de Ibagué (TOLIMA) se denominó: **“CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ.**

En efecto, el Consorcio FFIE Alianza BBVA certificó con fecha de 21 de febrero de 2020, que durante las vigencias del 2015 al 2018 se comprometió a transferir por parte del Ministerio de Educación una cifra de \$1.206.404.261.018 billones de pesos, y por parte de la entidad territorial certificada (ETC) un valor de \$72.550.000.000.00 M/CTE, es decir, Ibagué (Tolima); este último aporte fue consignado a la cuenta corriente del banco BBVA No. 309034999, así:

Entidad Aportante	Nº cuenta bancaria	Vigencia	Valor aporte (\$)	Total aportes ETC-ET (\$)
IBAGUE	309034999	25/11/2016	26.921.508.944,00	72.550.000.000.00
		29/06/2017	11.253.222.389,00	
		13/07/2017	21.825.268.667,00	
		01/06/2018	12.550.000.000,00	
<b>Total aportes ETC-ET (\$)</b>			<b>72.550.000.000.00</b>	

<sup>16</sup> 2.1.2. FIDEICOMITENTE Es el Ministerio de Educación Nacional, sigla MEN.

3.1. COMITÉ FIDUCIARIO Es el máximo órgano directivo del PA FFIE encargado de cumplir con las funciones determinadas en el Contrato No. 1380 de 2015, celebrado entre el MEN y el Consorcio FFIE Alianza BBVA.

<sup>17</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\IC.PRINCIPAL 1\CD\_FI 18VA.-) Carpeta "Hallazgo No. 814910"



FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 38 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

\*Folio No. 18/ Certificado del Consorcio FFIE Alianza BBVA

Téngase en cuenta que, los anteriores aportes efectuados fueron recibidos por la cuenta corriente del Patrimonio Autónomo del FFIE, la cual está registrada bajo la norma NIIF, en la cuanta contable 11150501013.

Como resultado de todo lo dicho hasta aquí, se tiene que por **Auto No. 101 del 26 de febrero de 2021**, se vinculó a la señora **MARTHA ASCENCIO** en calidad de secretaria de hacienda del municipio de Ibagué, toda vez que, que en su condición debía llevar a cabo una gestión adecuada de los planes, programas y proyectos relacionados con el recaudo por todos los tributos a favor del municipio de Ibagué y realizar los pagos debidamente autorizados bajo las normas de control y seguimiento. Así mismo, se vinculó a **BBVA ASSENT AMANGEMENT S.A.** y **ALIANZA FIDUCIARIA S.A.** como integrantes del Consorcio FFIE Alianza BBVA identificada con NIT. 900.900.129, con ocasión al deber de administrar y pagar las obligaciones que se deriven del Plan Nacional de Infraestructura Educativa – PNIE- a través del Patrimonio Autónomo del FFIE. (Folio No. 20-39)<sup>18</sup>.

El consecuente auto de vinculación, señala que los presuntos responsables fiscales no adelantaron las gestiones necesarias para reportar oportunamente a la entidad BBVA Colombia S.A., que la cuenta corriente donde se manejaban los recursos para la cofinanciación destinados a la infraestructura de las instituciones educativas de Ibagué, a saber: **“CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ”** se encontraba exenta del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF-, generando un menoscabo al patrimonio del Estado por un valor de DIEZ MILLONES SETECIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (**\$10.719.982**).

Tal situación, motivó a este despacho a valorar el material probatorio recaudado durante la investigación e incorporado al expediente mediante Auto No. 569 del 31 de marzo de 2023, el cual comprobó la lesión al patrimonio al Estado, como se indicó en la providencia que ordenó **imputar** responsabilidad fiscal a la señora **MARHTA ASCENSIO** quien llevó a cabo sus funciones como Director Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería de Ibagué (Tolima) para el periodo comprendido del 5 de abril de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019 y nombrada mediante Decreto No. 1000-0368 del 1 de abril de 2016 y posesionada el 5 de abril del mismo año, es responsable del daño patrimonial causado al Estado, por la pérdida de **recursos públicos** que fueron descontados de la **“CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ”**, por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello,

<sup>18</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOSEXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 1



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

generando un gasto de manera injustificada que en efecto merma el patrimonio de la entidad territorial (Ibagué).

Entiéndase que, las causas del daño fiscal mencionado se originan por la inobservancia de las funciones de la tesorería del municipio de Ibagué, representada en la omisión de **identificar, establecer y/o demostrar** de manera **OPORTUNA** e inequívoca las cuentas bancarias que manejan el presupuesto general territorial con destinación social, las cuales estarían exentas de pagar el mencionado tributo.

Así las cosas, se considera procedente acudir a los presupuestos normativos sobre la materia y a la evidencia probatoria obrante en el expediente, dándole un valor a cada uno de los elementos probatorios bajo las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, en los siguientes términos:

#### **1.4. Contexto legal:**

En primera medida, resulta indispensable mencionar que todos los usuarios del sistema financiero colombiano<sup>19</sup> y las entidades que hacen parte del mismo, tales como: los establecimientos de crédito (EC), las sociedades de servicios financieros (SSF) entre otras, tienen a cargo a partir del 2001, un nuevo impuesto denominado "Gravamen a los Movimientos Financieros" en adelante – GMF-, que a la luz del Estatuto Tributario, corresponde al impuesto instantáneo causados en el momento en el que se genere la disposición de los recursos objeto de transacción financiera y su tarifa corresponde al (4 x 1000)<sup>20</sup>

De manera que, la razón de ser del impuesto GMF recae en las transacciones financieras en donde se disponga de recursos almacenados y/o depositados en las cuentas corrientes o de ahorros, entre otros. De la lectura del artículo 871 del Estatuto Tributario, se puede extraer el hecho generador del GMF, el cual incurre en:

**"...ARTICULO 871. HECHO GENERADOR DEL GMF.** <Artículo adicionado por el artículo 1 de la Ley 633 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> El hecho generador del Gravamen a los Movimientos Financieros lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República, y los giros de cheques de gerencia.

*En el caso de cheques girados con cargo a los recursos de una cuenta de ahorro perteneciente a un cliente, por un establecimiento de crédito no bancario o por un establecimiento bancario especializado en cartera hipotecaria que no utilice el*

<sup>19</sup> Revista del banco de la Republica número 1023

<sup>20</sup> Ver. Ley 863 DE 2003: **ARTÍCULO 18. TARIFA DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS.** Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 872 del Estatuto Tributario: "Párrafo transitorio. Por los años 2004 a 2007 inclusive la Tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros será del cuatro por mil (4 x 1.000).

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*mecanismo de captación de recursos mediante la cuenta corriente, se considerará que constituyen una sola operación el retiro en virtud del cual se expide el cheque y el pago del mismo. (...)" (Cursiva y subrayado fuera del texto)*

También, cabe agregar, que existen otros hechos generadores del impuesto:

*<Inciso adicionado por el artículo 45 de la Ley 788 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> El traslado o cesión a cualquier título de los recursos o derechos sobre carteras colectivas, entre diferentes copropietarios de los mismos, así como el retiro de estos derechos por parte del beneficiario o fideicomitente, inclusive cuando dichos traslados o retiros no estén vinculados directamente a un movimiento de una cuenta corriente, de ahorros o de depósito. En aquellos casos en que sí estén vinculados a débitos de alguna de dichas cuentas, toda la operación se considerará como un solo hecho generador.*

*<Inciso adicionado por el artículo 45 de la Ley 788 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> La disposición de recursos a través de los denominados contratos o convenios de recaudo o similares que suscriban las entidades financieras con sus clientes en los cuales no exista disposición de recursos de una cuenta corriente, de ahorros o de depósito.*

*<Inciso adicionado por el artículo 45 de la Ley 788 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> Los débitos que se efectúen a cuentas contables y de otro género, diferentes a las corrientes, de ahorros o de depósito, para la realización de cualquier pago o transferencia a un tercero.*

*<Inciso adicionado por el artículo 45 de la Ley 788 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos de la aplicación de este artículo, se entiende por carteras colectivas los fondos de valores, los fondos de inversión, los fondos comunes ordinarios, los fondos comunes especiales, los fondos de pensiones, los fondos de cesantía y, en general, cualquier ente o conjunto de bienes administrado por una sociedad legalmente habilitada para el efecto, que carecen de personalidad jurídica y pertenecen a varias personas, que serán sus copropietarios en partes alícuotas.*

*<Inciso 8o. <Inciso adicionado por el artículo 28 de la Ley 1430 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> También constituye hecho generador del impuesto, los desembolsos de créditos y los pagos derivados de operaciones de compensación y liquidación de valores, operaciones de reporto, simultáneas y transferencia temporal de valores, operaciones de derivados, divisas o en las bolsas de productos agropecuarios u otros commodities, incluidas las garantías entregadas por cuenta de participantes realizados a través de sistemas de compensación y liquidación cuyo importe se destine a realizar desembolsos o pagos a terceros, mandatarios o diputados para el cobro y/o el pago a cualquier título por cuenta de los clientes de las entidades vigiladas por la Superintendencias Financiera o Economía Solidaria según el caso, por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones.*



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*Inciso 9o. <Inciso adicionado por el artículo 28 de la Ley 1430 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Igualmente, constituye hecho generador los desembolsos de créditos abonados y/o cancelados el mismo día.*

*Inciso 10. <Inciso adicionado por el artículo 28 de la Ley 1430 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> En los casos previstos en los incisos 8o y 9o el sujeto pasivo del impuesto es el deudor del crédito, el cliente, mandante, fideicomitente o comitente.*

*Inciso 11. <Inciso adicionado por el artículo 28 de la Ley 1430 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Las cuentas de ahorro colectivo o carteras colectivas se encuentran gravadas con el impuesto en la misma forma que las cuentas de ahorro individual en cabeza de la portante o suscriptor. (...)*

En ese orden de ideas, al no existir la presencia de algún hecho generador del GMF mencionados previamente, se entendería que ciertos usuarios del sistema financiero no deben llevar a cabo el pago del impuesto. No obstante, el artículo 879 del Estatuto Tributario, señala los casos específicos que son objeto de exoneración, así:

*"... **ARTICULO 879. EXENCIONES DEL GMF.** <Artículo adicionado por el artículo 1 de la Ley 633 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> Se encuentran **exentos** del Gravamen a los Movimientos Financieros:*

*(...)*

***9. El manejo de recursos públicos que hagan las tesorerías de las entidades territoriales. (...)** (Cursiva, negrilla y subrayado fuera del texto)*

Además, se cuenta con el artículo 9 del Decreto 405 de 2001, "Por el cual se reglamenta parcialmente el Libro VI del Estatuto Tributario", así:

*"(...) **Artículo 9°.** Identificación de las cuentas por parte de las **tesorerías** de las entidades territoriales. Para efectos del numeral 9° del artículo 879 del Estatuto Tributario se entenderá como "**manejo de recursos públicos**" aquellas operaciones mediante las cuales se efectúa la ejecución del Presupuesto General Territorial en forma directa o a través de sus órganos ejecutores respectivos, salvo que se trate de recursos propios de los establecimientos públicos del orden territorial los cuales no están exentos de gravamen a los movimientos financieros y como "tesorerías de las entidades territoriales" aquellas instancias administrativas del orden territorial asimilables en cuanto a sus funciones legales a la Dirección General del Tesoro Nacional.*

*Igualmente se considera manejo de recursos públicos, el traslado de impuestos de las entidades recaudadoras a las tesorerías de los entes territoriales o a las entidades que se designen para tal fin.*

***La identificación, ante los establecimientos de crédito respectivos, de las cuentas corrientes o de ahorro donde se manejen de manera exclusiva***



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

**recursos públicos del Presupuesto General Territorial corresponderá a los tesoreros departamentales, municipales o distritales. (...)** (Cursiva, negrilla y subrayado fuera del texto)

De lo esgrimido previamente, el despacho se permite afirmar que las tesorerías de las entidades territoriales son las encargadas de **identificar, establecer y/o demostrar** de manera inequívoca las cuentas bancarias que manejan el presupuesto general territorial con destinación social, las cuales estarían exentas de pagar el GMF, que, para el caso concreto, dicha labor recaía sin duda sobre el tesorero de la alcaldía municipal de Ibagué (Tolima) o quien haya hecho sus veces.

Nótese que, dentro del marco de la norma tributaria, la cuenta corriente del banco BBVA No. 309034999 cuyo titular era el Consorcio **FFIE ALIANZA** como vocera del Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiación de Infraestructura Educativa – PA – FFIE-, se efectuaron transacciones financieras que respondían a los aportes depositados ya sea por el Ministerio de Educación Nacional o por la entidad territorial certificada (ETC), es decir, de manejaron recurso públicos del presupuesto general territorial del municipio de Ibagué mediante la Secretaria de hacienda y/o tesorería.

Por tanto, los mencionados recursos públicos destinados a la implementación de la política pública del Plan Nacional de Infraestructura Educativa – PNIE-, a través de la cuenta corriente mencionada de la entidad financiera BBVA y al encontrarse inmersa en una causal de exención, no hace parte del ámbito de aplicación del impuesto del GMF, por tanto, no se debe cobrar o descontar de cada operación bancaria la tarifa correspondiente al (4 x 1000) de dicha cuenta.

Sin embargo, en el evento que esto ocurra, la entidad territorial cuenta con la posibilidad de recuperar los recursos que fueron descontados por concepto de GMF, de conformidad con lo señalado en el artículo 1.6.1.25.2 del Decreto 1625 de 2016 “Decreto Único Reglamentario del Sector Tributario”, el cual indica:

**“ARTÍCULO 1.6.1.25.2. Devolución del Gravamen a los Movimientos Financieros.** Una vez causado el Gravamen a los Movimientos Financieros, la entidad retenedora procederá a reintegrarlo de manera automática en la cuenta respecto de la cual se causó el impuesto. No obstante, el responsable deberá incluir dentro de la declaración del período correspondiente las operaciones gravadas por este concepto, y descontará del valor de las retenciones por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros por declarar y consignar del periodo el monto de la devolución efectuada. En todo caso, la causación del gravamen así como su devolución deben encontrarse soportados mediante pruebas, las cuales deben estar a disposición de las autoridades tributarias cuando estas lo requieran.

(...)



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 43 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

**ARTÍCULO 1.6.1.25.3. Reintegro del Gravamen.** *Cuando se anulen, rescindan o resuelvan operaciones que hayan sido sometidas a retención por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros, el responsable del recaudo podrá llevar como descontable, en el renglón respectivo del formulario de declaración, las sumas que hubiere retenido sobre tales operaciones, del monto de las retenciones por declarar y consignar correspondientes al período en el cual se hayan anulado, rescindido o resuelto las mismas. Para el efecto, se deberán conservar por el agente retenedor, los soportes respectivos por el término señalado en el artículo 632 del Estatuto Tributario.*

*Cuando se efectúen retenciones por concepto del impuesto por un valor superior al que ha debido efectuarse, **el responsable del recaudo deberá reintegrar los valores retenidos en exceso o indebidamente, previa solicitud escrita del afectado con la retención.***

*En el mismo período en el cual el responsable del recaudo efectúe el respectivo reintegro se podrá igualmente descontar este valor de las retenciones del Gravamen a los Movimientos Financieros por declarar y consignar. Si el valor a pagar de la declaración del período inmediatamente siguiente no permite descontar totalmente la suma pagada en exceso, el saldo podrá descontarse en las declaraciones de los períodos consecutivos siguientes.*

*Este descuento será procedente, siempre y cuando la suma a devolver al sujeto pasivo sea entregada por la entidad responsable del recaudo, ya sea a través de una nota crédito en la misma cuenta que fue debitada o por cualquier otro medio, siempre que dicha devolución se encuentre debidamente soportada mediante pruebas documentales y contables, las cuales deben estar a disposición de las autoridades tributarias por el término legal.*

*Para todos aquellos pagos efectuados por un mayor valor al declarado, la entidad responsable del recaudo podrá imputar la suma pagada en exceso al valor a pagar de la declaración correspondiente al período semanal inmediatamente siguiente, para lo cual se deberá incluir como un descuento del impuesto por pagar, debiendo conservar todos los soportes pertinentes de dicha operación por el término legal. (...)" (Cursiva y negrilla fuera del texto)*

## **2. DE LA CERTEZA DE LA EXISTENCIA DEL DAÑO Y SU CUANTIFICACIÓN.**

Esta delegada procede a confirmar la existencia del daño fiscal señalado en el **Auto de imputación No. 1661 del 11 de octubre de 2023**, relacionada con la pérdida de recursos públicos que fueron descontados de la "CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

2015 – ETC IBAGUÉ”, por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello, generando un gasto de manera injustificada que en efecto mermo el patrimonio de la entidad territorial (Ibagué).

Entiéndase que, las causas del daño fiscal mencionado se originan por la inobservancia de las funciones de la tesorería del municipio de Ibagué, representada en la omisión de **identificar, establecer y/o demostrar** de manera **OPORTUNA** e inequívoca las cuentas bancarias que manejan el presupuesto general territorial con destinación social, las cuales estarían exentas de pagar el GMF, como pasará a verse:

#### 2.1.1. De la marcación de la cuenta como exenta del impuesto denominado como “Gravamen al Movimiento Financiero -GMF-.”

Como se mencionó en el **Auto de imputación No. 1661 del 11 de octubre de 2023** dentro de las pruebas allegadas al plenario, se evidencia el oficio No. X1286 del **31 de octubre de 2016** concerniente a la solicitud de marcación de la cuenta por parte de la gerencia del Consorcio FFIE Alianza BBVA a la Secretaria de Educación del municipio de Ibagué (Tolima), en los siguientes términos: (Folio No. 427)<sup>21</sup>

*“(...) se requiere la certificación por parte del tesorero municipal para efectos de la exención de la mencionada cuenta, Para lo cual solicitamos sea remitida a nombre de la Dra. Sandra Lucia Mogollón Araque Gerente del Consorcio FFIE Alianza BBVA ...”*

Como respuesta, se observa el oficio No. 70120 del **21 de noviembre de 2016** en donde la Dirección del Grupo de Tesorería del municipio de Ibagué, certificó que en la cuenta corriente No. 30904999 denominada: “**CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 - ETC IBAGUE**”, está destinada a recursos no sujetos al gravamen al movimiento financiero -GMF-, correspondientes a la ejecución del presupuesto general territorial y no a recursos propios del establecimiento de orden territorial, por tanto, solicitó al banco BBVA la exención del gravamen al movimiento financiero GMF y la retención en la fuente según el numeral 3 y 9 del artículo 879 del Estatuto Tributario. (Folio No. 427/ referencia cruzada)<sup>22</sup>

Luego, el **Consorcio FFIE ALIANZA BBVA** a través de su gerente emitió el oficio No. X1757 del **1 de diciembre de 2016** al gerente de la cuenta institucional del banco BBVA solicitando la marcación de las siguientes cuentas bancarias del patrimonio autónomo del FFIE como exentas del Gravamen al Movimiento Financiero (GMF), incluida la del municipio de Ibagué: (Folio No. 427/ referencia cruzada)<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 3

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem.



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 45 de 116

POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.

ETC/ET	NÚMERO DE CUENTA	NOMBRE CUENTA	NOMBRE FIRMANTE	CARGO
Ibague	309034999	CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 - ETC IBAGUE	Martha Ascencio	Directorio Grupo Tesorería Municipal
Neiva	309032837	CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 - ETC NEIVA	Carlos Eduardo Aguirre	Profesional Especializado Tesorería
Tulua	309033934	CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 - ETC TULUA	Jhon Guillermo	
Armenia	309032365	CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA MEN CTO 1380 DE 2015 - ETC ARMENIA	Luis Albeiro To	
Filadelfia	309035160	CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 - ET FILADELFIA	Jalme Alberto G	
Arauca	309033306	CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 - ETC ARAUCA	Eider Armando Collina	Tesorero General
Buga	309033710	CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 - ETC BUGA	Luis Eduardo Bravo	Tesorero General
Risaralda	309032688	CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 - ETC RISARALDA	Alberto Polanco Cano	Tesorero General

Cuenta No.  
309034999 / BBVA  
CTO 1380 de 2015-  
ETC IBAGUE

No obstante, se evidencia el oficio No X7042 del 14 de junio de 2017, la gerencia del **Consortio FFIE ALIANZA BBVA** pone en conocimiento a la tesorería del municipio de Ibagué, las inconsistencias en la certificación enviada, relacionada con: “- Incluir certificación firmada por el área de recursos humanos o por el alcalde donde informe que las funciones del tesorero son realizadas por otro cargo (citar el cargo)” (Folio No. 427/ referencia cruzada)<sup>24</sup>. Observación que no tuvo pronunciamiento alguno por parte de Dirección de la Tesorería del municipio de Ibagué (Tolima).

Luego, en virtud del documento de formalización de las condiciones de transferencia de recursos, el **Consortio FFIE ALIANZA BBVA** requirió por oficio No. X22185 del 16 de mayo de 2018 a la Tesorería del municipio de Ibagué, él envió de la certificación acorde al modelo que se adjuntó al oficio, para efectos de poder marcar la cuenta corriente como exenta del GMF, de su lectura se tiene: (Folio No. 427)<sup>25</sup>

“...para adelantar la marcación de la cuenta arriba indicada como exenta de GMF ante el banco BBVA, solicitamos su amable colaboración con el envío de la certificación (según modelo adjunto), suscrita por usted en calidad de Tesorero, conforme lo señala la norma. En la medida que hay municipios / departamentos que no cuentan con la figura “Tesorero” y/o que sus funciones son ejercidas por otro empleado del Despacho, el departamento de Asesoría Fiscal de BBVA dispuso del documento antes mencionado. Dicho documento debe estar impreso en papel membretado del municipio/departamento, y acompañado de la copia del documento de identidad del funcionario y un documento expedido por el municipio/departamento donde se certifique que el funcionario en mención ejerce funciones de tesorero/ría. (...)”

En consecuencia, la tesorería del municipio de Ibagué da respuesta mediante el oficio No. 82751 del 29 de agosto de 2018 allegando la certificación solicitada para la exoneración de

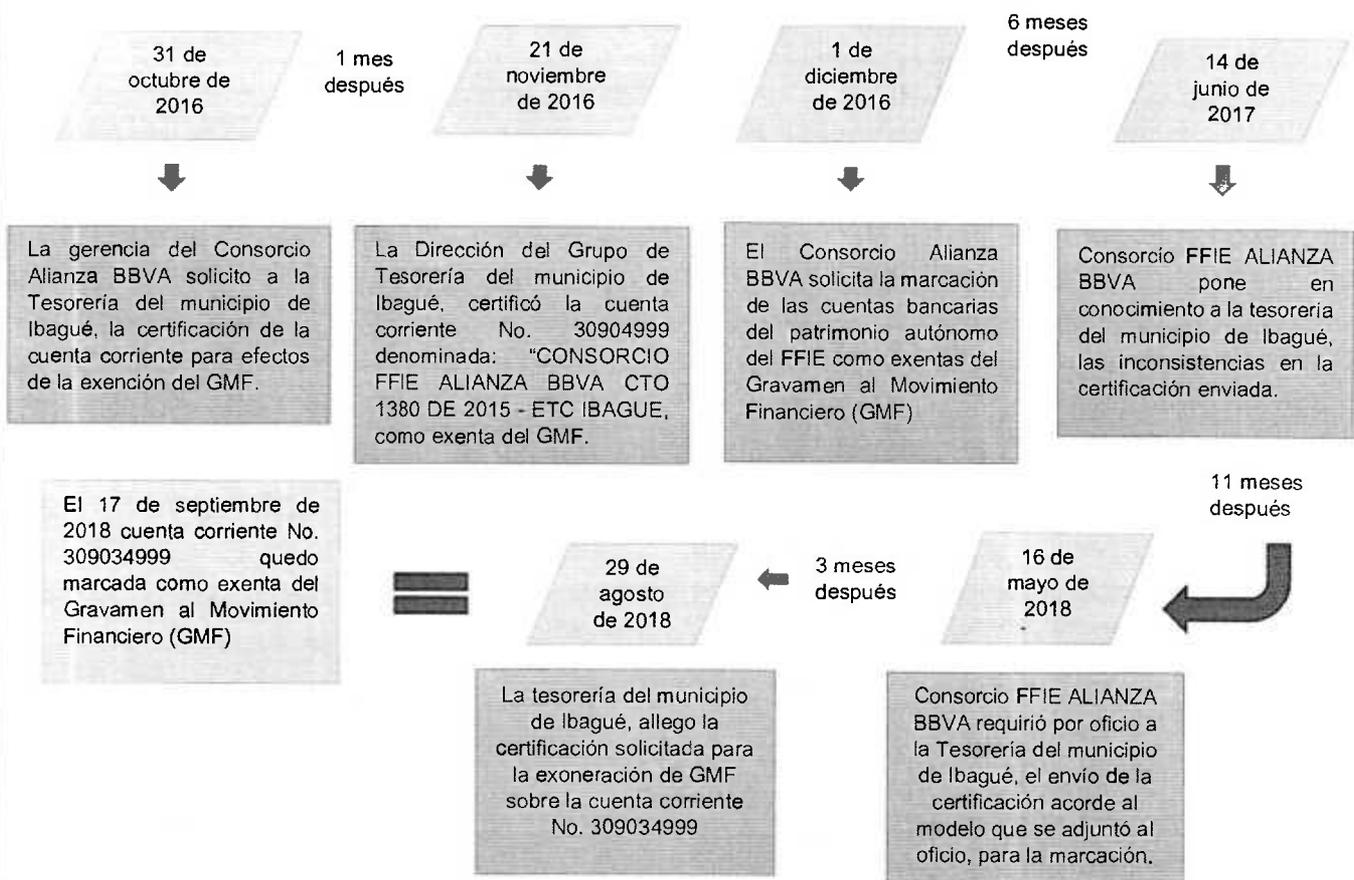
<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 3

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

GMF sobre la cuenta corriente No. 309034999 a nombre del CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 138 DE 2015 ETC IBAGUE. (Folio No. 427/ referencia cruzada)<sup>26</sup>

Acorde con la trazabilidad de oficios, se tiene que la **Tesorería del municipio de Ibagué** (Tolima) tuvo un periodo de tiempo excesivo desde el día 1 de diciembre de 2016 hasta el 17 de septiembre de 2018, para lograr la marcación de la cuenta corriente remunerada No. 309-03499-9 del banco BBVA como exenta de GMF, lo que implicó el pago del impuesto sin justificación alguna de DIEZ MILLONES SETECIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS M/CTE (\$10.719.982). En síntesis, se tiene:



En ese orden de ideas, resulta necesario recordar que, una vez se suscribió el **Acuerdo de Cofinanciación** del día 3 de octubre de 2016 entre el Ministerio de Educación Nacional y el municipio de Ibagué (Tolima) con el objeto de transferir los recursos al PA FFIE con la especificación del nombre, número de la cuenta y entidad bancaria a la cual se debe realizar el giro, además, del número del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP), se tiene probado que, solo se logró marcar la cuenta corriente como exenta del Gravamen al Movimiento Financiero -GMF- hasta el **17 de septiembre del 2018**, (según respuesta del BBVA) y como

<sup>26</sup> Ibidem.



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 47 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

consecuencia de la omisión de responder oportunamente por parte de la Tesorería del municipio, se llevó a cabo un pago por un tributo el cual el municipio de Ibagué (Tolima) en cuantía de DIEZ MILLONES SETECIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS M/CTE (\$10.719.982), no tenía la obligación legal de responder.

Además, téngase en cuenta lo señalado en el párrafo 2 del artículo 879 del Estatuto Tributario, al señalar que no procede la exención de las operaciones financieras si se incumple con la obligación de identificar las cuentas, como sucedió en el caso concreto. Al tenor de la lectura:

**"ARTICULO 879. EXENCIONES DEL GMF.** <Artículo adicionado por el artículo 1 de la Ley 633 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros:

(...)

**PARÁGRAFO 2o.** <Parágrafo adicionado por el artículo 48 de la Ley 788 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos de control de las exenciones consagradas en el presente artículo las entidades respectivas deberán identificar las cuentas en las cuales se manejen de manera exclusiva dichas operaciones, conforme lo disponga el reglamento que se expida para el efecto. En ningún caso procede la exención de las operaciones señaladas en el presente artículo cuando se incumpla con la obligación de identificar las respectivas cuentas, o cuando aparezca más de una cuenta identificada para el mismo cliente. (Subrayado fuera de texto original)

Es decir, una vez evaluada la situación fáctica del caso, para esta delegada es evidente la gestión irregular y descuidada aproximadamente por dos (02) años (Ver. grafica) por parte de la entidad territorial certificada (ETC-IBAGUE) a través de su **tesorería** encargada de identificar las cuentas bancarias que manejan el presupuesto general territorial con destinación social, pues, paso por alto, que el Gravamen al Movimiento Financiero -GMF- corresponde a un impuesto instantáneo que se causa al momento en que se realiza las transacciones financieras o por cada una de las operaciones efectuadas (Ver. Ley 633 de 2000) y, a medida que iba transcurriendo el tiempo, resultaba imperativo para la tesorería lograr de manera eficiente y oportuna la marcación de la cuenta corriente No. 30904999 para evitar que el patrimonio del Estado, se viera comprometido.

Sin embargo, tal situación no ocurrió y en efecto se generó una disminución en el erario al realizar pagos sin tener la obligación jurídica tributaria para hacerlo, que responde al daño fiscal aquí cuestionado, afectando el cumplimiento de las metas fijadas en la Política Pública del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, esto es, la construcción de establecimientos educativos en el Municipio de Ibagué, por la negligencia de reportar la cuenta como exenta del citado gravamen por el lapso de dos años.

Ahora bien, una vez mencionados los presupuestos sobre la materia, esta delegada procede a destacar las acciones desplegadas para la devolución como medida correctiva, acorde a los



FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 48 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

soportes allegados mediante radicado **ER0172261** del 29 de noviembre de 2021, entre otros. También, resulta necesario que este despacho se pronuncie respecto de la figura denominada “*pago de lo no debido*” en materia tributaria y fiscal con fundamentos en los pronunciamientos jurisprudenciales y los conceptos de la oficina jurídica de la Contraloría General de la República.

**2.1.2. De las acciones correctivas para la devolución de los recursos objeto de reproche fiscal:**

Con ocasión a la presente investigación fiscal, la Dirección de la Tesorería del municipio de Ibagué (Tolima) se dirigió al gerente Regional del Banco BBVA mediante oficio No. 02627 del **22 de noviembre de 2021**, para solicitar el **REINTEGRO** del Gravamen al Movimiento Financiero -GMF- descontados sin justificación, a través del cobro persuasivo relacionado los valores descontados: (Folio No.410-412)<sup>27</sup>

NUMERO DE CUENTA CORRIENTE	FECHA	CONCEPTO	VALOR
001303090100034999	2018-2019	Impuesto de gravamen a los movimientos financieros	\$ 10.719.958
		<b>TOTAL</b>	<b>\$ 10.719.958</b>

\*Pg. 4 del oficio No. 02627 del 22 de noviembre de 2021.

Como respuesta a lo anterior, la entidad financiera del BBVA Colombia S.A., mediante oficio del 2 de diciembre de 2021 le pone presente la tesorería del municipio de Ibagué los presupuestos normativos del Estatuto Tributario y del Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016, sobre la obligatoriedad del cliente de solicitar la exoneración del GMF, y afirmó lo siguiente: “**Cuando no se cumpla con la anterior obligación se causará el Gravamen a los Movimientos Financieros, el cual no será objeto de devolución y/o compensación.**” (Folio No. 591-595)

Pese a lo anterior, el despacho indagó con la entidad financiera del BBVA Colombia, para profundizar sobre la solicitud de reintegro incoada por la tesorería municipal de Ibagué, en consecuencia, mediante radicado **ER0034418** del 9 de marzo de 2022 señaló que el presente caso: “... **el banco actúa como un mero intermediario en la operación al retener y posteriormente declarar y trasladar a la Dirección del Tesoro los dineros del impuesto generado, con lo cual los recursos no se quedan en el patrimonio del Banco.**” (Folio No. 597-607).

En definitiva, se encuentra probado que el municipio de Ibagué (Tolima) en su condición de entidad afectada en la presente causa fiscal, ha tenido (02) dos oportunidades para recuperar los recursos públicos, pero, pese a intentos efectuados por este ente fiscal, de encontrar el instrumento probatorio idóneo que ponga en manifiesto el interés por parte de la entidad

<sup>27</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\IC.PRINCIPAL 3



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 49 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

territorial de recuperar los dineros, a la fecha no se evidencia prueba alguna que demuestre tal situación.

De hecho, se han decretado varias pruebas documentales de oficio en aras de comprender las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la presente causa fiscal, pero, la renuencia de entregar la información y/o la falta de claridad en la respuesta por parte de la entidad afectada en la investigación, resulta repetitiva y reiterada, como pasara a verse:

### **2.1.3. Renuencia en la entrega de a información por parte de la Alcaldía Municipal de Ibagué:**

En cumplimiento de lo ordenado en el Auto No. 1628 del 8 de octubre de 2021 se requirió mediante el radicado **EE0169554** del 7 de octubre de 2021 a la Secretaria de Hacienda del municipio de Ibagué para que informara las acciones efectuadas para la devolución del valor de \$10.719. 982 por concepto de impuesto de gravamen a los movimientos financieros (2017 y 2018), los cuales fueron pagados a la cuenta corriente remunerada No. 30903 del Banco BBVA, del Fondo de Infraestructura Educativa — FFIE- con sus correspondientes soportes contables. (Folio No. 303)

En respuesta a través del oficio ER0142868 del 12 de octubre de 2021 la Secretaria de Hacienda mencionó: *"...Que una vez revisado al detalle el portafolio de inversiones del Municipio de Ibagué no se evidenció la existencia de una cuenta corriente remunerada No. 30913 del banco BBVA Fondo de Infraestructura Educativa-FFIE."* Finalmente, a juicio de la dependencia remitió el requerimiento de la entidad fiscal (**EE0169554**) a la secretaria administrativa al considerar que era de su competencia. (Folio No.349)

En suma, la Secretaria de Educación del municipio de Ibagué Tolima, dio traslado mediante oficio 1700 del 12 de octubre de 2021 a la Doctora **MARLLY FAYSULLI BAREÑO ARIZA** en su condición de Coordinadora Regional Centro Sur- Fondo de Financiación de la Infraestructura Educativa. (Folio No. 359-370)

Luego, ante la inobservancia de respuesta alguna, este despacho reiteró la solicitud efectuada mediante SIGEDOC **EE0169554 del 7 de octubre de 2021** y a través del oficio **EE0190637 del 5 de noviembre de 2021**, se dio un alcance a los datos de la cuenta objeto del requerimiento, conforme al extracto bancario emitido por la entidad financiera BBVA, con el propósito de que la entidad territorial tuviera la información más clara y pudiera dar una respuesta concreta. (Folio No.379). La Secretaria de Educación por oficio **ER0164292** del 16 de noviembre de 2021, remitió copia del oficio de traslado al Fondo De Financiación De Infraestructura Educativa FFIE, al considerar que es la entidad competente para dar respuesta al requerimiento de este despacho. (Folio No. 398)



FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 50 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Debido a la ausencia de respuesta por parte de las secretarías pertenecientes al municipio de Ibagué como de la Coordinación Regional Centro Sur- Fondo de Financiación de la Infraestructura Educativa, esta delegada reiteró una vez más mediante radicado **EE200118** del 19 de noviembre de 2021, todos los requerimientos de información pendientes y destacó el origen de la investigación de naturaleza fiscal. (Folio No. 404)

En consecuencia, el grupo de Tesorería de la alcaldía municipal de Ibagué con oficio ER017629 del 22 de noviembre de 2021, allegó copia de la acción efectuada para la recuperación de los dineros descontados a la entidad financiera BBVA, el cual consistía en el cobro persuasivo. (Folio No. 410)

Luego, en cumplimiento con lo ordenado por el Auto No. 0359 del 2 de marzo de 2022, se requirió a la secretaria de hacienda que informara el estado actual de dicho cobro persuasivo requerido a la entidad financiera BBVA el día 22 de noviembre de 2021. (Folio No 573) por lo que mediante radicado ER0032385 del 9 de marzo de 2022 puso en conocimiento a esta delegada de la respuesta dada por el banco BBVA, la cual indica la imposibilidad de devolver el Gravamen al Movimiento Financiero. (Folio No. 591)

Ahora bien, en razón a la respuesta dada por la DIAN al plenario, en donde estipula que los recursos investigados por esta entidad, se encuentran inmersos en la figura del "*pago por lo no debido*", el cual debe ser objeto devolución, previa a la solicitud del afectado, que en este caso recae en la entidad territorial Certificada, resultó pertinente indagar al ente territorial para que informara y/o certificara las acciones desplegadas ante la administración tributaria enfocadas en el reintegro de los recursos por concepto de GMF vigencias 2017 y 2018. (Folio No. 684)

Sin embargo, luego de cuatro (04) reiteraciones formales del despacho, a saber: i) 2023EE0018540 del 10 de febrero de 2023, ii) 2023EE0027110 del 24 de febrero de 2023, iii) EE0036723 del 13 de febrero de 2023 y vi) EE0043773 del 23 de marzo de 2023, tan solo, hasta el día 19 de abril de 2023 con oficio ER0064555, la dirección de tesorería del municipio de Ibagué señala que: "

*"...me permito informarle en virtud a lo solicitado que la cuenta bancaria por medio del cual fue estipulado el convenio interadministrativo No. 001291 del 2016 está en cabeza y a título del CONSORCIO FFIE ALIANZA - BBVA, quien a su vez actúa como vocero y administrador del PATRIMONIO AUTONOMO DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA-FFIE, por consiguiente hemos requerido de manera urgente a la entidad en mención ya que la cuenta bancaria no está en a nombre del municipio de Ibagué, con el fin que nos remitan información y el oficio donde se contemple la exoneración de gravámenes financieros todas vez que fueron los encargados de administrar los recursos para el cumplimiento de los las. funciones encomendadas en el convenio interadministrativo No. 001291 del 2016, suscrito entre el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y EL MUNICIPIO DE BAGUE."*



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 51 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Lo anterior, permite a este despacho concluir que, por un lado, hubo renuencia en la entrega de información por parte de la entidad territorial pues, luego de varias reiteraciones por parte del despacho, se pudo recaudar parcialmente la información solicitada y por otro, el desconocimiento de la trazabilidad de los oficios sobre el tema, toda vez que, en la última respuesta (ER0064555) se concentraron en mencionar que la cuenta bancaria no estaba a nombre de la entidad, teniendo la necesidad de requerir al Consorcio FFIE ALIANZA -BBVA- para que remita el oficio en donde se contemple la exoneración de gravamen financiero, cuando el objeto de la prueba era conocer la existencia o no de la solicitud de devolución de recursos por GMF ante la DIAN.

Todo lo expuesto en este acápite, permite a esta delegada a determinar que los recursos descontados por el impuesto denominado Gravamen al Movimiento Financiero -GMF- a través de la "CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ" A LA FECHA NO HAN SIDO RECUPERADOS POR EL ENTE TERRITORIAL DE IBAGUÉ y, pese a que el municipio cuenta con la posibilidad o potestad a través de la acción ejecutada señalada en el artículo 1.6.1.21.22. DECRETO 1625 DE 2016, hasta el momento, no han desplegado acción alguna para recuperar dichos recursos, por tanto, el reproche de naturaleza fiscal continua por la demora injustificada en el proceso de identificación de las cuentas financiera que maneja recursos públicos destinados a proyectos sociales.

#### **2.1.4. Respecto del pago de lo no debido en materia tributaria:**

Ahora bien, resulta procedente y necesario que este despacho se pronuncie respecto de la figura denominada "pago de lo no debido" en materia tributaria y fiscal con fundamentos en los pronunciamientos jurisprudenciales y los conceptos de la oficina jurídica de la Contraloría General de la República.

En primera medida, la sección cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 30 de septiembre de 2010 se pronunció sobre el concepto del "pago de lo no debido", por lo que resulta pertinente traer a colación:<sup>28</sup>

*"(...) Cuando no se realiza el hecho generador de un determinado impuesto, el pago que se realice por tal concepto constituye un pago de lo no debido, pues adolece de causa legal toda vez que no nace la obligación jurídico tributaria. También se configura pago de lo no debido, cuando a pesar de que se presentan todos los elementos de la obligación tributaria, el legislador determina que un contribuyente debe tener un trato preferencial, como es el caso de la exención, y en desconocimiento de ese mandato, se realiza el pago. Conforme a lo anterior, el elemento esencial para que se presente el pago*

<sup>28</sup> Sentencia 25000-23-27-000-2006-00806-01(16576) del 30 de septiembre de 2010 Consejero ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*de lo no debido es que dicho pago adolezca de causa legal.” (Cursiva, negrilla y subrayado fuera del texto)*

Así mismo, de la lectura de la sentencia, se puede extraer que la administración tributaria está en la obligación **devolver** oportunamente a los contribuyentes aquellos pagos que fueron cancelados en exceso o de lo no debido y más aún cuando ocurre en relación con una obligación que tiene un procedimiento especial – exención-, al tenor señala:

*“...es relevante diferenciar cuando se presenta el pago de lo no debido frente a una obligación que no nace a la vida jurídica, como es el caso de las personas - no sujetas al gravamen-, y cuando, ocurre en relación con una obligación que tiene un tratamiento especial -exención-, que reúne todos los requisitos establecidos por el legislador para que nazca a la vida jurídica. Conforme a lo anterior, en el caso de que el administrado no se encuentre sujeto a la obligación tributaria, no debe presentar declaración por tal concepto. **En consecuencia, si realiza equivocadamente el pago del mismo, tiene derecho a reclamarlo dentro del término de prescripción de la acción ejecutiva señalado en el Código Civil, de acuerdo a lo expuesto. (...)**”*

Luego, mediante radicado 25000-23-37-000-2014-00447-01 (26133) del 22 de junio de 2023 el Consejo de Estado reitero la diferencia entre la figura del “pago de lo no debido” y “pago en exceso” en los siguientes términos<sup>29</sup>:

*“(...) la diferenciación conceptual entre «pago en exceso» y «pago de lo no debido», según la cual habrá pago en exceso cuando la obligación tributaria sustancial nace conforme a disposiciones normativas válidas, pero la cuantía de la prestación autoliquidada y pagada supera el valor al que se está obligado. En cambio, el pago de lo no debido obedece a la **ausencia de normas que prescriban una obligación a cargo del sujeto pasivo**, lo que también ocurre cuando el precepto conforme al cual se determinó el tributo es expulsado del ordenamiento en un momento posterior a aquel en el cual se liquidó el impuesto, por efecto de una decisión judicial. (...)” (Negrilla, cursiva y subrayado fuera del texto)*

Ahora bien, dando alcance a las precisiones dadas por el alto Tribunal Administrativo y, teniendo en cuenta que el administrador del GMF recae en la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales -**DIAN**-, el cual cuenta con las facultades de control, discusión, devolución y cobro del impuesto, el despacho requirió a dicha entidad, con el propósito de que informara si en el presente caso se configuraba un “pago de lo no debido” por parte de la Secretaria de Hacienda del municipio de Ibagué (Tolima), a la luz del Estatuto Tributario y demás normas concordantes. (Folio No. 685)

<sup>29</sup> Ver. SECCIÓN CUARTA, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO del CONSEJO DE ESTADO Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho Demandante Organización Servicios y Asesorías SAS Demandado: Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá / CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 53 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Como respuesta de lo anterior, la administración tributaria mediante radicado **ER0037668** del 9 de marzo de 2023, afirmó que, en las circunstancias de hecho objeto de investigación fiscal, se presenta un "pago de lo no debido" el cual puede ser objeto de **devolución**. Al tenor de la respuesta: (Folio No. 718-724)<sup>30</sup>

*"(...) De acuerdo con lo observado, en este caso se configura un "Pago de lo no debido" (Se configura pago de lo no debido cuando se han efectuado pagos sin que exista causa legal para hacer exigible su cumplimiento). Así mismo, en respuesta al segundo punto de su solicitud, es necesario remitirnos al Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016 en materia tributaria.*

**DECRETO 1625 DE 2016**

**CAPÍTULO 25**

**DEVOLUCIÓN DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS GMF**

*(...)*

**ARTÍCULO 1.6.1.21.22.** *Término para solicitar la devolución por pagos en exceso. Las solicitudes devolución y/o compensación por pagos en exceso, deberán presentarse dentro del término de prescripción de la acción ejecutiva, establecido en el artículo 2536 del Código Civil.*

*Para el trámite de estas solicitudes, en los aspectos no regulados especialmente, se aplicará el mismo procedimiento establecido para la devolución de los saldos a favor liquidados en las declaraciones tributarias. En todo caso, el término para resolver la solicitud, será el establecido en el artículo 855 del Estatuto Tributario.*

*(...)*

**CÓDIGO CIVIL**

*Artículo 2536. Prescripción de la acción ejecutiva y ordinaria*

*La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10).*

*La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).*

*Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término.*

*De igual manera es importante tener en cuenta que los términos y plazos para las solicitudes de devolución de pagos en exceso y/o de lo no debido son los mismos."*

En definitiva, la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales – DIAN – de manera semejante a lo pronunciado por el Consejo de Estado, concluyó que los recursos investigados por esta

<sup>30</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 4



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

entidad, se encuentran inmersos en la figura del “*pago por lo no debido*”, el cual debe ser objeto **devolución**, previa a la solicitud del afectado, que en este caso recae en la entidad territorial Certificada mediante la dirección de tesorería municipal.

Dicho de otra manera, es la entidad territorial certificada (ETC- Ibagué), a través de la tesorería municipal, cuenta con la posibilidad de **recuperar** los recursos que fueron descontados por concepto del GMF en las vigencias 2017 y 2018, acudiendo a la administración tributaria con los soportes correspondientes por vía de la **acción ejecutiva**, pero, como se mencionó en líneas anterior, hasta el momento, la entidad territorial no ha desplegado acción alguna para recuperar dichos recursos objeto de investigación fiscal.

#### **2.1.4. Pronunciamientos del Consejo de Estado frente al daño patrimonial entre Entidades Públicas:**

Ahora bien, para efectos de reforzar el argumento de esta instancia sobre la **CERTEZA** de la existencia del daño fiscal en el presente caso, resulta procedente mencionar el Concepto No. 11001-03-06-000-2007-00077-00 de 15 noviembre de 2007 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consejo Ponente Gustavo Aponte Santos, el cual estableció que el daño patrimonial entre entidades públicas no solo existe en algunos casos, sino que además tiene como consecuencia la responsabilidad fiscal de los gestores fiscales que por dolo o culpa grave lo hayan generado.<sup>31</sup>

En suma, la oficina jurídica de la Contraloría General de la República a través del concepto **EE0044881 del 12 de marzo de 2014**, señaló que los “*pagos en exceso o de lo no debido*” denota una lesión al patrimonio del Estado, en cuanto afectan injustificadamente el patrimonio específico de la Entidad, al tenor se tiene:

*“... (...) El pago de un valor superior al debido, denota una administración ineficiente y descuidada de los recursos públicos, así el pago de se haya efectuado a otra entidad estatal, En este orden el pago de lo no debido, genera un detrimento patrimonial para la entidad, que puede ser objeto de un proceso de responsabilidad fiscal”.*

*“... Si uno o varios de los servidores públicos intervinientes en cualquier operación administrativa, se aparta del procedimiento legal y generan un daño patrimonial al Estado como causa de su dolo o su culpa grave, se concluye que existe responsabilidad fiscal. El concepto original de la Sala de Consulta y Servicios Civil del Consejo de Estado se refiere específicamente a sanciones, multas e intereses moratorios que una entidad del Estado deba por razón de la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor públicos. La lesión patrimonial causada al*

<sup>31</sup> Ver. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2007-00077-00\\_18521A.pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2007-00077-00_18521A.pdf)

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*presupuesto de la Entidad sancionada constituye el daño que exige iniciar un proceso de responsabilidad fiscal para determinar si la conducta que lo causo por parte de gestor fiscal fue dolosa o gravemente culposa. De probarse la antijuridicidad del daño habrá lugar al resarcimiento o reparación<sup>32</sup>.*

***El pago de impuesto o de otras sumas claramente exentas puede generar responsabilidad fiscal si se demuestra el dolo o culpa del gestor fiscal. Partiendo de la base interpretativa que la jurisprudencia ha dado a la unidad de caja, según se ha consignado y bajo el entendido que los presupuestos individuales de cada entidad tienen una finalidad diferente de conformidad con la misión y funciones del organismo, esos menoscabos patrimoniales pueden conllevar responsabilidad fiscal. (Negrilla y cursiva fuera de texto)***

Finalmente, respecto de la figura del pago de lo debido, señaló lo siguiente:

*(...) Naturalmente, bajo el presupuesto que la responsabilidad es subjetiva y cada caso es diferente, el hallazgo del pago de lo no debido a otra entidad del Estado debe ser objeto de proceso de responsabilidad fiscal. Si no se puede probar la antijuridicidad del daño, mediante dolo o culpa del gestor fiscal, no habrá lugar a declarar la responsabilidad del agente y con menor razón la reparación del daño.*

***El pago de lo no debido puede significar la desobediencia de un precepto legal, un gasto injustificado, pero por sí sólo no constituye causal de responsabilidad fiscal y será obligación del operador jurídico demostrar los demás elementos (daño, gestor fiscal, culpa, dolo, conexidad, etc) de conformidad con la Ley 610 de 2000.***

***En consecuencia, cuando una entidad pública u organismo de carácter público paga a otra de la misma naturaleza una suma por concepto de impuesto, sin estar obligado a ello, puede producirse un daño patrimonial que debe analizar el operador jurídico, valorarlo y probarlo a la luz de una conducta dolosa o gravemente culposa y demostrar el nexo causal de esta y el daño. (...)*** (Negrilla, cursiva y subrayado fuera de texto)

De lo extraído, se entiende que para predicar la responsabilidad fiscal de conformidad a la Ley 610 de 2000, es necesario establecer la existencia o no de la desobediencia del precepto legal como producto de una conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal. Y descendiendo al caso concreto, en efecto la entidad territorial certificada (ETC-IBAGUE) a través de su **tesorería**, paso por alto, que el Gravamen al Movimiento Financiero corresponde a un impuesto instantáneo que se causa al momento en que se realiza las transacciones

<sup>32</sup> Sentencia C-340/07, M.P. Rodrigo Escobar Gil: "De acuerdo con la noma que se estudia, para que exista responsabilidad fiscal debe haber una "lesión del patrimonio público", sin la cual no existe daño patrimonial al Estado. El legislador utiliza el concepto jurídico de "lesión" para precisar el concepto general del daño" lo que implica que debe tratarse de un daño antijurídico". (negrilla fuera del texto)



FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 56 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

financieras o por cada una de las operaciones efectuadas (Ver. Ley 633 de 2000)<sup>33</sup> y, a medida que iba transcurriendo el tiempo, resultaba imperativo para la mencionada dependencia municipal, lograr de manera eficiente y oportuna la marcación de la cuenta corriente No. 30904999 para evitar que el patrimonio del municipio, se viera comprometido.

Nótese que el deber y/o obligación de identificar la cuenta responde al precepto legal señalado en las políticas fiscales del Estado, en el Estatuto Tributario y lo señalado en el artículo 352 de la Constitución Política de Colombia<sup>34</sup>, el cual es de obligatorio cumplimiento para las tesorerías de las entidades territoriales entre otros contribuyentes y acorde a lo probado por esta delegada, dicho mandato fue inobservando por la investigada como pasara a verse más adelante, por tanto, resulta necesario afirmar desde ya, que en el presente caso, se materializa los elementos de la responsabilidad fiscal de conformidad con la Ley 610 de 2000<sup>35</sup>.

### ➤ CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se encuentra acreditada la certeza del daño patrimonial al Estado en la presente investigación, por la pérdida de **DIEZ MILLONES SETECIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$10.719.982) SIN INDEXAR** que fueron descontados de la "CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ", por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello, generando un gasto de manera injustificada que en efecto mermo el patrimonio de la entidad territorial (Ibagué).

Entiéndase que, las causas del daño fiscal mencionado se originan por la inobservancia de las funciones de la tesorería del municipio de Ibagué, representada en la omisión de **identificar, establecer y/o demostrar** de manera **OPORTUNA** e inequívoca las cuentas bancarias que manejan el presupuesto general territorial con destinación social, las cuales estarían exentas de pagar el GMF.

### **3. DE LA CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO FISCAL.**

<sup>33</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial."

<sup>34</sup> **ARTÍCULO 352.** Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

<sup>35</sup> Ver. **ARTÍCULO 5o. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL.** La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- <Ver Notas del Editor> Una conducta dolosa o culposa\*1 atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Como se mencionó en el **Auto de imputación No. 1661 del 11 de octubre de 2023**, dentro de las pruebas allegadas al plenario Para efectos de determinar la cuantificación del daño fiscal, se observa los extractos bancarios del banco BBVA Colombia, allegados al expediente, los cuales reportan el descuento del Gravamen al Movimiento Financiero – GMF - desde el 31 de mayo de 2017 al 31 de agosto de 2018, así:

<b>COBRADOS SEGÚN EXTRACTO BANCARIO</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>MES</b>	<b>VALOR</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2016</b>	NOVIEMBRE	\$ -	
	DICIEMBRE	\$ -	\$ -
<b>2017</b>	ENERO	\$ -	
	FEBRERO	\$ -	
	MARZO	\$ -	
	ABRIL	\$ -	
<b>2017</b>	MAYO	\$ 205.671	
	JUNIO	\$ 103.426	
	JULIO	\$ 11.824	
	AGOSTO	\$ 67.909	
	SEPTIEMBRE	\$ 221.619	
	OCTUBRE	\$ 134.441	
	NOVIEMBRE	\$ 105.175	
	DICIEMBRE	\$ 144.020	
		<b>\$ 994.085</b>	<b>\$ 994.085</b>
<b>2018</b>	ENERO	\$ 64.027	
	FEBRERO	\$ 97.891	
	MARZO	\$ 79.903	
	ABRIL	\$ 1.071.589	
	MAYO	\$ 369.672	
	JUNIO	\$ 101.973	
	JULIO	\$ 6.117.606	
	AGOSTO	\$ 1.823.236	
	SEPTIEMBRE	\$ -	
	OCTUBRE	\$ -	
	NOVIEMBRE	\$ -	
	DICIEMBRE	\$ -	
		<b>\$ 9.725.897</b>	<b>\$ 9.725.897</b>
<b>2019</b>	ENERO	\$ -	
	FEBRERO	\$ -	
	MARZO	\$ -	



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

	ABRIL	\$	-	
	MAYO	\$	-	
	JUNIO	\$	-	
	JULIO	\$	-	
	AGOSTO	\$	-	
	SEPTIEMBRE	\$	-	
	OCTUBRE	\$	-	
	NOVIEMBRE	\$	-	
	DICIEMBRE	\$	-	
	<b>TOTAL</b>	<b>\$</b>	<b>-</b>	<b>\$ 10.719.982</b>

Fuente: Extractos Bancarios de la Cuenta Corriente Remunerada y Estados Financieros FFIE – ETC Ibagué

En concordancia con lo anterior, se evidencia la certificación de la Directora de Gestión del Consorcio Alianza BBVA del 20 de mayo de 2020 obrante en el plenario, que en efecto se realizaron cobros por concepto de Gravamen al Movimiento Financiero -GMF- por vigencia 2017 y 2018, por un valor de DIEZ MILLONES SETECIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (**\$10.719.982**), como se relacionada a continuación: (Folio No. 18)<sup>36</sup>

Vigencia	GMF Extracto
2016	\$ -
2017	\$ 994.085,00
2018	\$ 9.725.897,00
2019	\$ -
<b>Total GMF Extracto</b>	<b>\$ 10.719.982,00</b>

En ese orden de ideas, el despacho procede a determinar de manera inequívoca que el daño fiscal de la presente investigación asciende a un valor de **DIEZ MILLONES SETECIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$10.719.982) sin indexar** que fueron descontados de la "CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ", por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello, generando un gasto de manera injustificada que mermo el patrimonio de la entidad territorial (Ibagué).

#### 4. INDEXACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO

Establecido el daño patrimonial al Estado, procede el Despacho a dar cumplimiento al artículo 53 de la Ley 610 de 2000, que a la letra señala: "Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al

<sup>36</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 1\CD\_FI 18VA.-) Carpeta "Hallazgo No. 814910"



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 59 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los periodos correspondientes”.*

Debe tenerse en cuenta que la indemnización debe ser íntegra, o lo que es lo mismo, el daño debe repararse plenamente, con el objeto de tratar de recomponer los recursos fiscales que han sido sustancia del detrimento, lo cual supone que los dineros que deban ser repuestos al erario deban ser indexados con el fin de que el resarcimiento sea integral, dado que al Estado no se le puede imponer como castigo la pérdida del valor constante del dinero por el paso del tiempo, siendo éste la víctima, ni tampoco puede enriquecerse sin justa causa persiguiendo réditos distintos a los sufridos por el daño que se le ha producido, más si se tiene en cuenta que la naturaleza del proceso fiscal es resarcitoria y no sancionatoria<sup>37</sup> por lo cual, no se puede buscar por medio del proceso fiscal el cobro de sanciones como pretexto para la indemnización de los perjuicios causados. Debe entonces resarcirse dicho perjuicio con el valor del capital afectado más la indexación de este, con el fin de que pueda determinarse una reparación integral del daño a los recursos públicos.

Sobre el tema de la indemnización plena la doctrina ha señalado que:

*“La enunciación de la presente regla es simple: la reparación del daño debe dejar indemne a la persona, esto es, como si el daño no hubiere ocurrido, o, al menos, en la situación más próxima a la que existía antes de su suceso. Dicho de otra manera, se puede afirmar que “se debe indemnizar el daño, sólo el daño y nada más que el daño”, o, en palabras de la Corte constitucional colombiana, que “el resarcimiento del perjuicio debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado, mas no puede superar ese límite”. La explicación que se da a esta regla se apoya en un principio general del derecho: si el daño se indemniza por encima del realmente causado, se produce un enriquecimiento sin justa causa a favor de la “víctima”; si el daño se indemniza por debajo del realmente causado, se genera un empobrecimiento sin justa causa para la víctima. Es así el daño la medida del resarcimiento”.*<sup>38</sup>

Ahora bien, la indexación ha sido definida por la doctrina como un sistema que consiste en la adecuación automática de las magnitudes monetarias a las variaciones del nivel de precios, con el fin de mantener constante, el valor real de éstos, para lo cual se utilizan diversos parámetros que solos o combinados entre sí, suelen ser: el aumento del costo de la vida, el nivel de aumento de precios mayoristas, los salarios de los trabajadores, los precios de productos alimenticios de primera necesidad, etc.

El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante radicado No. 1564, define la

<sup>37</sup> Sobre la naturaleza resarcitoria del proceso fiscal puede verse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional SU-620 de 1996 y C-512 de 2013.

<sup>38</sup> HENAO, Juan Carlos. *el daño*. Bogotá: Universidad externado de Colombia, 2010, p. 45

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

indexación de las obligaciones como una figura que nace como una respuesta a un fenómeno económico derivado del proceso de depreciación de la moneda cuya finalidad última es conservar en el tiempo su poder adquisitivo, de tal manera que, en aplicación de principios, tales como, el de equidad y de justicia, de reciprocidad contractual, el de integridad del pago y el de reparación integral del daño, el acreedor de cualquier obligación de ejecución diferida en el tiempo esté protegido contra sus efectos nocivos.

Por otra parte, la Ley 610 de 2000, declara la obligación de resarcir los daños de forma indexada, efecto que ha sido extendido a la cesación y archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal, según criterio del Consejo de Estado, al señalar que:

*“...el resarcimiento del perjuicio supone la configuración de la responsabilidad, de manera que la procedencia del auto de archivo a que se refiere el artículo 47, cuando se acredita el resarcimiento pleno del perjuicio, implica necesariamente que se ha producido un fallo con responsabilidad fiscal y por ello el artículo 53 de la ley 610 impone la obligación al funcionario competente de determinar en él, en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizado a valor presente al momento de la decisión, según los índices del precio al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes”<sup>39</sup>*

Por su parte, el final del artículo 53 de la Ley 610 de 2000 dispone que:

*“...Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes”.*

Situación que ha sido corroborada por la Corte Constitucional que al respecto ha señalado:

*“El objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, esa reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado, esto es: incorporando el daño emergente, el lucro cesante y la indexación que da lugar el deterioro del valor adquisitivo de la moneda. En materia de responsabilidad fiscal está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva”<sup>40</sup>.*

Así mismo en la sentencia C-382 de 2008 cuyo Magistrado Ponente fue el doctor RODRIGO ESCOBAR GIL, sobre este tópico la Corte manifestó:

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 1497 del 4 de agosto de 2003

<sup>40</sup> Sentencia C-840 de 2001 M.P. Dr.: Jaime Araujo Rentería



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 61 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*“Cabe precisar sin embargo que “el resarcimiento del perjuicio debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado más no puede superar ese límite.”. Y no podría ser de otra manera, ya que en caso de ordenar una indemnización*

*superior al monto total del daño, generaría un enriquecimiento sin causa. La indemnización por los daños materiales sufridos debe ser integral, de tal forma que incluya el valor del bien perdido o lesionado (daño emergente), y el monto de lo que se ha dejado de percibir en virtud de tal lesión (lucro cesante), a lo cual se suma la indexación correspondiente, que, para el caso de la responsabilidad fiscal, se halla prevista en el inciso segundo del artículo 53 de la ley 610 de 2000. Tal indemnización no puede incluir otros factores que desborden el carácter indemnizatorio de la sanción”.*

Así las cosas, es claro para este Despacho que las sumas para que se tengan como total e íntegramente restituidas deben contener la indexación de las mismas, que para el caso en concreto debe ser contabilizadas a partir del momento en que salieron del Estado hasta el momento en que estos se restituyeron o a la fecha del fallo, para lo cual se tomará la fórmula que de antaño ha utilizado el Consejo de Estado para determinar la indexación y que se transcribe a continuación:

$$= \frac{i}{i}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico del daño investigado (Rh), por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria del pago) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

Al proceder a indexar el daño patrimonial razonado en **DIEZ MILLONES SETECIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$10.719.982)**, el valor del detrimento patrimonial se establece de acuerdo con lo siguiente:

#### FORMULA.

VALOR PRESENTE= VALOR HISTORICO \* INDICE DE PRECIOS CONSUMIDOR FINAL/INDICE DE PRECIOS CONSUMIDOR INICIAL

$$VP=VH * IPCF/IPCI$$

Así las cosas y teniendo en cuenta la valoración del Índice del Precio al Consumidor IPC de los años 2017 y 2018, el total del daño fiscal de la presente investigación corresponde a: **QUINCE**



POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.

MILLONES SETECIENTOS SEIS MIL TRESCIENTOS CUATRO PESOS M/CTE (\$15.706.304) veamos:

INDEXACION PARA DAÑO POR:		\$10.719.982				
CONCEPTO	VALOR	FECHA DAÑO	FORMULA	IPC INICIAL *	IPC FINAL **	DAÑO INDEXADO
Presunto daño	10.719.982	Mayo-2017	V/R DAÑO*(IPC Final / IPC Inicial)	96,12	144,22	\$15.706.304
Fuente. Página del DANE (Colombia, Índice de Precios al Consumidor (IPC) - Índices - Serie de empalme - 2003 - 2021)						
* IPC INICIAL. Se tuvo en cuenta el IPC del mes de mayo de 2017						
**IPC FINAL, se tuvo en cuenta el correspondiente al mes de diciembre de 2024						

\* Análisis efectuado por el apoyo contable del despacho.

## 5. DE LA IMPUTACIÓN CON RESPONSABILIDAD FISCAL.

Una vez acreditado el daño al patrimonio del Estado, se procede a realizar el examen de la conducta de la persona vinculada al proceso y, si la misma debe asumir las consecuencias de la lesión al patrimonio público ya establecido, calificándose como gravemente culposa en virtud de la Ley 610 de 2000 o si en su defecto se materializa las causales del artículo 47 de la ley mencionada.

5.1. MARTHA ASCENCIO, identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799, en su condición de Director Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería.

De conformidad con lo señalado en el Auto No. 1661 del 11 de octubre de 2023, "POR EL CUAL SE IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL" se calificó la conducta de la investigada a título de **CULPA GRAVE**, al ser la causa eficiente del daño fiscal, materializado en la disminución de la inversión que iba a ser destinada al cumplimiento de las metas fijadas en la Política Pública del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, esto es, la construcción de establecimientos educativos en el municipio de Ibagué (Tolima). (Folio No. 1080-1130)<sup>41</sup>

Ahora bien, este despacho establecerá en la actuación del gestor fiscal y la relación de causalidad entre el comportamiento de la señora **MARTHA ASCENCIO** con el daño ocasionado al erario y como consecuencia establecer si le asiste la obligación de pagar una suma líquida de dinero (artículo 53 de la Ley 610 del 2000), o por el contrario, concluir la ausencia de

<sup>41</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 6



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 63 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

responsabilidad al no existir prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal, y por tanto, la decisión a proferir sería el fallo sin responsabilidad fiscal a favor de la investigada conforme lo dispone el artículo 54 de la ley 610 de 2000

➤ **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO RESPECTO DE LA CONDUCTA DESPLEGADA POR LA INVESTIGADA MARTHA ASCENCIO, IDENTIFICADA CON CÉDULA DE CIUDADANÍA NO. 28 927.799.**

En primera medida es dable aclarar, que en tema presupuestal se le atribuye al alcalde de un municipio, ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipios de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables. De tal manera, que el Ministerio de Educación Nacional suscribió el **Convenio interadministrativo No. 001291 del 3 de octubre de 2016** con el municipio de Ibagué (Tolima) en su condición de Entidad Territorial Certificada (ETC), cuyo objeto consistía en: *"... GESTIONES NECESARIAS QUE POSIBILITEN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA VIABILIZADOS Y PRIORIZADOS EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE..."* (Folio No. 18)<sup>42</sup>

Acto seguido, el municipio de Ibagué (Tolima) se comprometió a través del mencionado convenio, a cumplir con los siguientes compromisos específicos y generales, las cuales se pueden destacar para el caso concreto, los siguientes:

- **Específicos:**

*"(...) 1) Cumplir con las obligaciones establecidas en el "Documento de formalización de las condiciones de transferencia de recursos al Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa FFIE".*

En consecuencia, el municipio de Ibagué en cabeza del alcalde suscribió el Acuerdo de Cofinanciación del 17 de agosto de 2016 para la transferencia de recursos al Patrimonio Autónomo Fondo de Infraestructura Educativa- FFIE con Consorcio FFIE Alianza fiduciaria, se comprometió girar los recursos de cofinanciación de los proyectos priorizados y, se obligó a través de su personal, a lo siguiente:

*"...la Entidad Territorial, se obliga en virtud del presente Convenio a:*

*1.4.1. Elaborar el registro presupuestal de sus aportes comprometidos en cada vigencia para el presente Acuerdo de Cofinanciación según corresponda.*

<sup>42</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\CD.PRINCIPAL 1\CD\_FI 18(A.-) Carpeta "Hallazgo No. 814910"

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

1.4.2. Girar a EL PA- FFIE el valor de su aporte de acuerdo a los establecido en la vigencia de cada periodo.

1.4.3. En caso de que la cofinanciación este a cargo de vigencias futuras deberá contar con la certificación expedida por la autoridad correspondiente acerca de la autorización de asumir obligaciones con cargo a vigencias futuras. Esta certificación que deberá ser remitida a los siguientes correos electrónico: [cofinanciacionmen@mineducacion.gov.co](mailto:cofinanciacionmen@mineducacion.gov.co) y [consorcioFFIE@alianza.com.co](mailto:consorcioFFIE@alianza.com.co).

1.4.4. Si al 30 de marzo de año 2017, la Entidad Territorial n ha trasferido los recursos a los cuales se obligó mediante el presente ACUERDO, se proceder a la liquidación el presente acuerdo, así como de los convenios suscritos con el MEN y la Entidad Territorial, sin perjuicio de las acciones legales a que haya lugar.

En dicho caso, no se seguirá la ejecución de las obras a las cuales el MEN y el PA FFIE se hayan obligado en virtud del presente ACUERDO y los convenios suscritos.

1.5. Plazo para realizar el Registro Presupuestal el plazo para expedir el Registro Presupuestal para los aportes vigencia 2016, por parte del municipio será de cinco (5) días después de firmado el presente documento.

El Registro Presupuestal deberá ser remitido a los siguientes correos electrónicos, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición: [cofinanciacionme@mineducacion.gov.co](mailto:cofinanciacionme@mineducacion.gov.co) y [consorcioFFIE@alianza.com.co](mailto:consorcioFFIE@alianza.com.co).

1.6 El valor total a aportar por la Entidad Territorial del Municipio de Ibagué para la cofinanciación del proyecto señalado en la consideración séptima del presente documento es la suma de SESENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$60.000.000.000). La Entidad Territorial autoriza de cofinanciación para el desarrollo del proyecto, sean adicionados al mismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015.”

Ahora bien, de acuerdo a la información allegada al expediente, la señora **MARTHA ASCENCIO** identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799 llevó a cabo sus funciones como Directora Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería de Ibagué (Tolima) para el periodo comprendido del **5 de abril de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019** y nombrada mediante Decreto No. 1000-0368 del 1 de abril de 2016 y posesionada el 5 de abril del mismo año. (Folio No. 18 / Referencia cruzada)<sup>43</sup>

Conforme al Manual de Especifico de Funciones y Competencias Laborales la Secretaria de hacienda – Dirección de Tesorería tiene como propósito principal “...responder ante el jefe

<sup>43</sup> Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\IC.PRINCIPAL 1\CD\_FI 18\B.-) Carpeta "MARTHA ASCENCIO C.C. 28.927.799"



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*inmediato, por la planeación, coordinación, ejecución, supervisión y control de las actividades que permitan una gestión adecuada de los planes, programas y proyectos relacionados con recepcionar el recaudo por todos los tributos a favor del municipio y realizar los pagos debidamente autorizados bajo normas de control y seguimiento garantizando que se efectúen con sujeción a los principios de oportunidad, seguridad, transparencia, responsabilidad y liquidez.” (Folio No. 18 / Referencia cruzada)<sup>44</sup>*

Así mismo, en el mencionado manual allegado al expediente describe aquellas funciones esenciales y comunes al nivel jerárquico, así:

<b>FUNCIONES ESENCIALES</b>	<b>FUNCIONES COMUNES</b>
Dirigir, vigilar y coordinar el trabajo de los grupos internos de trabajo en la ejecución de las políticas, planes, programas y programas y proyectos asignados a la dependencia y en el despacho correcto y oportuno de los asuntos de su competencia.	Dirigir la elaboración, seguimiento, ajuste y evaluación de los instrumentos de planeación institucional (Plan de Desarrollo Municipal, Plan Estratégico, Planes de Acción, Plan de Inversiones, Plan Anual de Adquisiciones, entre otros), los programas y proyectos que requiera la Alcaldía Municipal de Ibagué, en el corto, mediano y largo plazo, dentro de las normas legales y criterios regulatorios vigentes.
Orientar la actividad de solicitar a las Dependencias de la Administración Central Municipal, las necesidades de recursos del Presupuesto asignado a cada dependencia para elaborar al Plan Anual Mensualizado de caja PAC.	Evaluar e informar a su superior inmediato, sobre los resultados de su gestión, para facilitar la toma de acciones y decisiones, que permitan optimizar su desempeño.
Asegurar el cumplimiento del PAC, evaluar su ejecución, proponer las acciones a seguir y sugerir los ajustes necesarios.	Proyectar y/o revisar la respuesta con calidad y oportunidad a las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias enviadas por los ciudadanos, relacionadas con su área y funciones y firmar cuando corresponda
Administrar y controlar los recursos que conforman los fondos cuenta, velando por el oportuno recaudo de los dineros y el ágil cumplimiento de las obligaciones y objetivo de los mismos.	Atender requerimientos de los entes internos y externos de control, los cuales consisten en atención a visitas de auditoria o revisión, solicitudes de presentación de informes eventuales o de informes periódicos.
Dirigir y coordinar las operaciones de Tesorería para garantizar que estas se efectúen con sujeción a los principios de oportunidad, seguridad, transparencia, responsabilidad y liquidez.	Participar en representación de la dependencia, en las reuniones, consejos, juntas o comités de carácter oficial cuando sea designado o delegado, de conformidad con los procesos y procedimientos vigentes.

<sup>44</sup> Ibidem.



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 66 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Efectuar las operaciones necesarias para invertir los excedentes de la liquidez, en entidades financieras de reconocida solidez y solvencia vigiladas por las autoridades correspondientes y en consideración a la programación de compromisos.	Efectuar seguimiento y control al Plan de Acción, Mapas de Riesgos, Indicadores de Gestión, Planes de Mejoramiento y demás herramientas para una efectiva gestión institucional, garantizando el cumplimiento de los compromisos adquiridos y/o formulando las propuestas de mejora tendientes a aumentar el desempeño global de la dependencia.
Coordinar, los procesos de cobro coactivo del impuesto, gravámenes, anticipos, sanciones, tarifas de valorización, tasas, contribuciones, multas e interés de competencia de la Tesorería Municipal con el fin de llevar a cabo el control debidamente adecuado.	Proferir los actos administrativos que le correspondan a la dependencia, con el fin de formalizar las actuaciones y decisiones, en el marco de la constitución y la ley.
Orientar el diseño e implementación de ágiles y modernos sistemas de recaudo de los impuestos gravámenes, contribuciones y tasas para dar cumplimiento a la normatividad vigente y las obligaciones de los contribuyentes	Coordinar y participar en la preparación y ejecución del proceso de rendición de cuentas e información a la ciudadanía, así como en las actividades asociadas con el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, conforme a las normas vigentes.
Dirigir las actividades concernientes al registro de los ingresos y pagos con cargo a los recursos del Presupuesto Municipal a fin de llevar un control para determinar los ingresos y gastos del municipio.	Realizar seguimientos a los contratos, convenios y demás actos contractuales suscritos por la Dependencia, en donde haya sido delegado como Supervisor en el marco de las competencias asignadas, propendiendo por su correcta ejecución, de acuerdo a lo establecido contractualmente y a la normatividad vigente, presentado los respectivos informes de supervisión y demás documentación asociada a la ejecución, hasta su liquidación.
Dirigir y coordinar la ejecución y control del flujo de caja para conocer los ingresos y egreso reales del Municipio	Dirigir y estimular la participación del Capital Humano a su cargo, contribuyendo a la existencia de mejores niveles de clima organizacional, donde se estimule el incremento en la satisfacción y la productividad en el desempeño laboral, como factores acordes al nivel de exigencia en la ejecución de los procesos y las directrices que se tracen en la Entidad.
Ejercer la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de obligaciones a favor del Municipio de conformidad con lo establecido en legislación de lo contencioso administrativo y de procedimiento civil y de la delegación que realice el Alcalde.	Requerir la actualización de los sistemas de información relacionados con los temas de su dependencia, a nivel administrativo y propio de su sector, que permitan un adecuado control.
Establecer las estrategias y métodos para realizar su propio control interno y establecer	Dirigir y responder por las actividades orientadas a la actualización y organización del archivo de la dependencia, con el objeto de facilitar la consulta y/o



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 67 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

la cultura de autocontrol en cumplimiento de las disposiciones legales.	requerimientos que, sobre el particular, realicen los ciudadanos.
Dirigir y coordinar el pago oportuno de todas las obligaciones del Municipio con el sector educativo adscrito al Municipio de Ibagué, el control de ingresos y pagos, ejecución y control del flujo de caja y demás.	Dirigir y responder por las actividades requeridas para la operación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión de la Alcaldía Municipal de Ibagué- SIGAMI y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia, de acuerdo con la normatividad vigente en materia de control interno, calidad seguridad y salud en el trabajo y gestión ambiental.
Las demás que le sean asignadas por el superior jerárquico de manera verbal o escrita y las que de manera reglamentaria se llegaren a adicionar en el futuro, conforme a la naturaleza del cargo.	Cumplir con las actividades y acciones determinadas por el Sistema Integrado de Gestión de la Alcaldía Municipal de Ibagué- SIGAMI, para el desarrollo eficaz de las metas y objetivos ambientales, de acuerdo con los lineamientos de la Norma ISO 14001 y la Plan Integral de Gestión Ambiental – PIGA-.
	Cumplir y verificar el cumplimiento del personal a cargo, en las actividades del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo – SG-SST. A partir del uso correcto de los elementos de protección personal, para prevenir los accidentes de trabajo y enfermedades laborales, de acuerdo con los lineamientos de la normatividad vigente y el Reglamento de Higiene y Seguridad Industrial, adopta en la Entidad.

\*Cuadro elaborado por el Despacho / Manual Especifico de Funciones

En armonía de lo anterior, se cuenta con el artículo 9 del Decreto 405 de 2001," *Por el cual se reglamenta parcialmente el Libro VI del Estatuto Tributario*", así:

*"(...) **Artículo 9º.** Identificación de las cuentas por parte de las **tesorerías** de las entidades territoriales. Para efectos del numeral 9º del artículo 879 del Estatuto Tributario se entenderá como "**manejo de recursos públicos**" aquellas operaciones mediante las cuales se efectúa la ejecución del Presupuesto General Territorial en forma directa o a través de sus órganos ejecutores respectivos, salvo que se trate de recursos propios de los establecimientos públicos del orden territorial los cuales no están exentos de gravamen a los movimientos financieros y como "**tesorerías de las entidades territoriales**" aquellas instancias administrativas del orden territorial asimilables en cuanto a sus funciones legales a la Dirección General del Tesoro Nacional.*

*Igualmente se considera manejo de recursos públicos, el traslado de impuestos de las entidades recaudadoras a las tesorerías de los entes territoriales o a las entidades que se designen para tal fin.*



POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.

*La identificación, ante los establecimientos de crédito respectivos, de las cuentas corrientes o de ahorro donde se manejen de manera exclusiva recursos públicos del Presupuesto General Territorial corresponderá a los tesoreros departamentales, municipales o distritales. (...)* (Cursiva, negrilla y subrayado fuera del texto)

De lo esgrimido previamente, se tiene que las tesorerías de las entidades territoriales son las encargadas de **identificar, establecer y/o demostrar** de manera inequívoca las cuentas bancarias que manejan el presupuesto general territorial con destinación social, las cuales estarían exentas de pagar el GMF, que, para el caso concreto, dicha labor recaía sin duda sobre el tesorero de la alcaldía municipal de Ibagué (Tolima) o quien haya hecho sus veces.

En ese sentido, al revisar detenidamente las funciones asignadas a la investigada, se observa que encajan dentro del concepto de gestor fiscal, por lo que están referidas a la ordenación, control, dirección, administración y manejo de los bienes o recursos de la entidad territorial, por lo que implicaba un poder decisorio como tesorera de dichos bienes o fondos.

De tal manera, que en el **Auto de apertura No. 101 del 26 de febrero de 2021** y en el **Auto de imputación No. 1661 del 11 de octubre de 2023**, se estipuló que la presunta responsable fiscal debía responder ante el Jeje Inmediato por la Planeación, coordinación, ejecución, supervisión y control de las actividades que permitan una gestión adecuada de los planes, programas y proyectos relacionados con el recaudo por todos los tributos a favor del municipio de Ibagué y realizar los pagos debidamente autorizados bajo las normas de control y seguimiento. (Folio No. 20-39)<sup>45</sup>.

El consecuente auto de vinculación e imputación, señaló que la señora **MARTHA ASCENCIO** en calidad de tesorera municipal, no adelantó las gestiones necesarias para reportar oportunamente a la entidad BBVA Colombia S.A., que la cuenta corriente donde se manejaban los recursos para la cofinanciación destinados a la infraestructura de las instituciones educativas de Ibagué, se encontraba exenta del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF-, generando un menoscabo al patrimonio del Estado por un valor de DIEZ MILLONES SETECIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$10.719.982), sin indexar.

➤ **RESPECTO DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS Y CONTABLES DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ A CARGO DE LA TESORERÍA.**

En ese sentido, resulta válido remitirse a las disposiciones establecidas para el proceso de transferencia de los recursos al patrimonio autónomo del FFIE, el cual estaba supeditado a lo consignado en el Contrato de Fiducia Mercantil No. 1380 de 2015 entre el Consorcio FFIE ALLIANZ BBVA quien actúa única y exclusivamente como vocera del Patrimonio Autónomo del

<sup>45</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 1



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 69 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Fondo de Financiación de Infraestructura Educativa en adelante -PA FFIE- y el Ministerio de Educación Nacional. Así mismo, quedo señalado en el Manual Operativo del PA-FFIE. Fíjese que, una de las obligaciones en cabeza de la fiduciaria era la siguiente: (Folio No. 18 y 588)<sup>46</sup>

➤ **Contrato de Fiducia Mercantil No. 1380 de 2015**

*"(...) c) Administrar los recursos del Patrimonio Autónomo. Para el efecto y dependiendo de la estructuración de los proyectos de infraestructura, la Fiduciaria constituirá **cuentas separadas** por grupos de proyectos según la regionalización que establezca la Junta Administradora del FIE; por fuente de los recursos y/o por aporte".*

➤ **Manuel Operativo:**

*"(...) Dentro de las obligaciones de la Fiduciaria se contemplan las siguientes:*

**A. GENERALES**

*(...)*

*Administrar los recursos del Patrimonio Autónomo. Para el efecto y dependiendo de la estructuración de los proyectos de infraestructura, la Fiduciaria constituirá cuentas separadas por grupos de proyectos según la regionalización que establezca la Junta Administradora del FFIE; por fuente de los recursos y/o por aportante. (...)"*

En armonía con lo anterior, se observa la modificación del Manual Operativo del PA-FFIE en el cual indica que el procedimiento de recepción y desembolso de los recursos se abrirán cuentas separadas para cada una de las entidades territoriales, así:

**"CAPÍTULO IV. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS**

**4.1. PROCEDIMIENTO DE RECEPCIÓN Y DESEMBOLSO DE LOS RECURSOS**

**4.1.1. RECEPCIÓN DE RECURSOS**

*(...)*

*Conforme las previsiones contenidas en el Contrato de Fiducia, se abrirán cuentas bancarias separadas para cada una de las Entidades Territoriales que transferirán recursos al PA FFIE, así como para los recursos provenientes del MEN y los que provengan del Sistema General de Regalías. (...)"*

<sup>46</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\CD.PRINCIPAL 1\CD\_FI 18\A.-) Carpeta "Hallazgo No. 814910" y ver Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\CD.PRINCIPAL 3\4 CD\_Anejos radi ER0029437\_FI\_588\1 CD - Parte 1\Pruebas.



FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 70 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

En efecto, como se mencionó en el acápite del daño fiscal del auto de imputación, el mecanismo de recaudo y de aportes de las contrapartidas se dio mediante “Acuerdo de Cofinanciación” entre Consorcio FFIE ALIANZA BBVA y la entidad territorial, que para el caso concreto corresponde al municipio de Ibagué (Tolima). En dicho documento, la entidad territorial se comprometía a girar los recursos de los proyectos priorizados de su región a la cuenta corriente que el patrimonio autónomo del FFIE le haya asignado.

De modo que, la cuenta corriente “**CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA**” está a nombre del **CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015** y la **ETC IBAGUÉ**, por tanto, la investigada **MARTHA ASCENCIO** no tuvo en cuenta que los recursos transferidos a la cuenta corriente, no solo provenían del Ministerio de Educación sino de la entidad territorial certificada, este último con un aporte de \$72.550.000.000.00 M/CTE los cuales fueron transferidos durante su gestión como tesorera consignado a la cuenta corriente del banco BBVA No. 309034999 objeto de investigación fiscal, conforme lo certificó el Consorcio FFIE Alianza BBVA el día 21 de febrero de 2020, así:

Entidad Aportante	Nº cuenta bancaria	Vigencia	Valor aporte (\$)	Total aportes ETC-ET (\$)
IBAGUE	309034999	25/11/2016	26.921.508.944,00	72.550.000.000,00
		29/06/2017	11.253.222.389,00	
		13/07/2017	21.825.268.667,00	
		01/06/2018	12.550.000.000,00	
<b>Total aportes ETC-ET (\$)</b>			<b>72.550.000.000,00</b>	

\*Folio No. 18/ Certificado del Consorcio FFIE Alianza BBVA

Se insiste, que los anteriores aportes efectuados y recibidos por la cuenta corriente del Patrimonio Autónomo del FFIE, estaban registrados bajo la norma NIIF en la cuenta contable 11150501013 y que responde al manejo de recursos públicos destinado a proyectos priorizados por el Plan Nacional de Infraestructura Educativa – PNIE- en donde las instancias administrativas como las tesorerías de orden territorial son las encargadas de vigilar, controlar y reportar cualquier operación financiera.

Nótese, que las **tesorerías de las entidades territoriales** cuentan con las mismas funciones legales de la Dirección General de Tesoro Nacional y son las delegadas de realizar las labores administrativas y de cobro en el municipio. Por tanto, la investigada en su condición de tesorera del municipio de Ibagué para el periodo comprendido 5 de abril de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019 estaba llamada a vigilar y custodiar los recursos públicos, lo que implicaba estar continuamente asegurándose que las operaciones financieras y contables del municipio se



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 71 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

registren correctamente, esto es reportar e identificar la cuenta corriente "**CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA** está a nombre del **CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ** como exenta del Gravamen al Movimiento Financiero, pero, contrario sensu, este despacho tiene probado que durante dos vigencias consecutivas la entidad financiera BBVA descontaba el impuesto de manera instantánea.

En suma, entiéndase que para ejecutar el Plan Nacional de Infraestructura Educativa y disminuir el déficit de escolaridad en el municipio, se celebraron varios negocios jurídicos en donde se establecieron deberes y obligaciones para el **Consortio FFIE ALLIANZ BBVA**, el Ministerio de Educación Nacional y la entidad territorial certificada, los cuales se debían cumplir, a saber:

1) **Convenio interadministrativo No. 001291 del 3 de octubre de 2016** con el municipio de Ibagué (Tolima) en su condición de Entidad Territorial Certificada (ETC), cuyo objeto consistía en: "... *GESTIONES NECESARIAS QUE POSIBILITEN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA VIABILIZADOS Y PRIORIZADOS EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE...*" (Folio No. 18)<sup>47</sup>

2) **Acuerdo de transferencia** de recursos al Patrimonio Autónomo Fondo de Infraestructura Educativa – FFIE" 17 de agosto de 2016 cuyo objeto señala: "...*PRIMERO: La Entidad Territorial del MUNICIPIO DE IBAGUE se compromete a girar los recursos de cofinanciación del (los) proyecto (s) por la junta administradora del FFIE de acuerdo a la consideración once, a la cuenta corriente y la entidad financiera que el Patrimonio Autónomo le asigne...*" (Folio No. 18)<sup>48</sup>

En ese sentido, los intereses del municipio de Ibagué debían estar protegidos directamente por sus funcionarios, quienes deben ejercer sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, conforme lo señala el artículo 123 de la Constitución<sup>49</sup>. En efecto, el numeral 9 del artículo 879 del Estatuto Tributario y el artículo 9 del Decreto 405 de 2001, **las tesorerías de las entidades territoriales** son las encargadas de **identificar, establecer y/o demostrar** de manera inequívoca las cuentas bancarias que manejan el presupuesto general territorial con destinación social, las cuales estarían exentas de pagar el Gravamen al Movimiento Financiero – GMF-, que, para el caso concreto, dicha labor recaía sin duda sobre el tesorero de la alcaldía municipal de Ibagué (Tolima) o quien haya hecho sus veces, es decir, la señora **MARTHA ASCENCIO** identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799. Al tenor de la norma se tiene:

<sup>47</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\CD.PRINCIPAL 1\CD\_FI 18A.-) Carpeta "Hallazgo No. 814910"

<sup>48</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\CD.PRINCIPAL 1\CD\_FI 18A.-) Carpeta "Hallazgo No. 814910"

<sup>49</sup> Vr. "ARTICULO 123"—*Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio"*

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

➤ **Numeral 9 del artículo 879 del Estatuto Tributario:**

*“... **ARTICULO 879. EXENCIONES DEL GMF.** <Artículo adicionado por el artículo 1 de la Ley 633 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> Se encuentran **exentos** del Gravamen a los Movimientos Financieros:*

*(...)*

*9. **El manejo de recursos públicos que hagan las tesorerías de las entidades territoriales.** (...)* (Cursiva, negrilla y subrayado fuera del texto)

➤ **Artículo 9 del Decreto 405 de 2001:**

*“(...) **Artículo 9º.** Identificación de las cuentas por parte de las **tesorerías** de las entidades territoriales. Para efectos del numeral 9º del artículo 879 del Estatuto Tributario se entenderá como **"manejo de recursos públicos"** aquellas operaciones mediante las cuales se efectúa la ejecución del Presupuesto General Territorial en forma directa o a través de sus órganos ejecutores respectivos, salvo que se trate de recursos propios de los establecimientos públicos del orden territorial los cuales no están exentos de gravamen a los movimientos financieros y como **"tesorerías de las entidades territoriales"** aquellas instancias administrativas del orden territorial asimilables en cuanto a sus funciones legales a la Dirección General del Tesoro Nacional.*

*Igualmente se considera manejo de recursos públicos, el traslado de impuestos de las entidades recaudadoras a las tesorerías de los entes territoriales o a las entidades que se designen para tal fin.*

***La identificación, ante los establecimientos de crédito respectivos, de las cuentas corrientes o de ahorro donde se manejen de manera exclusiva recursos públicos del Presupuesto General Territorial corresponderá a los tesoreros departamentales, municipales o distritales.** (...)* (Cursiva, negrilla y subrayado fuera del texto)

Y que es que, la normatividad citada no era de desconocimiento para la investigada, pues de lo probado por esta delegada, la cuenta corriente para la vigencia 2016 se había solicitado al banco BBVA la marcada como exenta del Gravamen al Movimiento Financiero – GMF-, tal como se evidencia en el oficio del 1 de diciembre del 2016 y el oficio No. 70120 del **21 de noviembre de 2016** este último suscrito por la señora **MARTHA ASCENCIO** como Directora del Grupo de Tesorería del municipio de Ibagué, así:<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\IC.PRINCIPAL 3\DVD\_Anexos radi ER0172261\_FI\_427.zip\SOPORTE.



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 73 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Alcaldía Municipal  
**Ibagué**  
NIT.800113389-7

SECRETARÍA DE HACIENDA  
GRUPO DE TESORERÍA

034 - **70120**  
Ibagué, **21 NOV 2016**

Alianza  
Fiduciaria

Fecha 20/11/2016 04:51:40 p.m. (8) X1727  
Destinatario OSGA MORATO QUINTERO  
Remite ALCALDIA MUNICIPAL DE IBAGUE

señores:  
BANCO BBVA  
Atte. Dra. Sandra Lucia Mogollón Araque  
Gerente Consorcio FFIE  
Li 80 No 69-70 Unidad 13  
Calle Bogotá DC

Asunto: solicitud Exención Gravamen a los Movimientos Financieros GMF - Retefuente, Cuatro por mil, IVA, y Comisión.

Respetada doctora: Sandra Lucia

Reciban un cordial saludo a nombre de la Administración "POR IBAGUE CON TODO EL ORAZON".

Para los efectos del artículo 9 del Decreto Reglamentario 405 de marzo 14 de 2001 que reglamenta el numeral 9 del artículo 879 del Estatuto Tributario, Certifico que en la cuenta corriente "309034999" denominada: "CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 - ETC IBAQUE", manejan de manera exclusiva recursos no sujetos al gravamen de los movimientos financieros correspondientes a la ejecución del presupuesto General Territorial y no recursos propios como establecimientos de orden territorial por lo tanto son INEMBARGABLES de acuerdo al artículo 97 de la Ley 715 de 2001, CONSTITUCIÓN Política de Colombia artículo 63,363, principios básicos, decreto presidencial número 1101 de abril 03 de 2007 y son EXENTAS de gravamen financiero y Retención en la fuente según el numeral 3 y 9 del artículo 879 del Estatuto tributario.

Consciente de la trascendencia de la presente comunicación manifiesto que el titular de la cuenta garantiza la calidad de órgano Ejecutor del Presupuesto General Territorial, que según las funciones asignadas a mi cargo soy competente para expedirla, que conozco las disposiciones del Estatuto Tributario y del Decreto Reglamentario 405 de marzo 14 de 2011 que regulan la materia y que como funcionario público asumo toda la responsabilidad sobre la veracidad del presente escrito.

MARHTHA ASCENCIO  
Directora Grupo Tesorería Municipal

Proyecto Norma Gutiérrez A.

Oficio No. 70120 del  
21 de noviembre de  
2016

Artículo 9 del Decreto  
Reglamentario 405 de  
marzo 14 de 2001 que  
reglamenta el numeral  
9 del artículo 879 del  
Estatuto Tributario.

Suscrito por  
**MARHTHA  
ASCENCIO**

\*Folio No. 427 / Referencia cruzada

Pese a que la certificación remitida por la investigada requería de la certificación por parte del área de recursos humanos o por el alcalde donde informará que las funciones del tesorero se realizan por otro cargo de la alcaldía, tal situación fue reportada por el Consorcio FFIE Alianza BBVA mediante oficio No. X7042 del 14 de junio de 2017 a la señora **MARHTHA ASCENCIO**. Y, ante el caso omiso de la investigada en atender la inconsistencia en la certificación emitida, se tiene probado que a partir de mayo de 2017 se inició el descuento del Gravamen al movimiento Financiero – GMF - debido a la ausencia de la identificación con la totalidad de los requisitos formales que por orden de la entidad financiera debía cumplir por parte de la tesorera hoy vinculada a la presente actuación.

De hecho, el despacho no desconoce aquellas actuaciones desplegadas por la investigada como el i) oficio No. 70120 del **21 de noviembre de 2016**, el ii) oficio No. 82751 del **29 de agosto de 2018** de la tesorería del municipio de Ibagué en el cual remite la certificación

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

solicitada para la exoneración de Gravamen al Movimiento Financiero -GMF- sobre la cuenta corriente No. 309034999 a nombre del CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 138 DE 2015 ETC IBAGUE. (Folio No. 427/ referencia cruzada)<sup>51</sup>, las cuales no fueron suficientes para comprobar la diligencia en su actuar.

En efecto, una vez evaluada la situación fáctica del caso frente a las pruebas obrantes en el expediente y los deberes legales de la investigada, para esta delegada es evidente la gestión irregular y descuidada (Ver. Grafica – acápite del daño fiscal) al pasar por alto que el Gravamen al Movimiento Financiero -GMF- corresponde a un impuesto instantáneo que se causa al momento en que se realiza las transacciones financieras o por cada una de las operaciones efectuadas (Ver. Ley 633 de 2000) y, a medida que iba transcurriendo el tiempo, resultaba imperativo que la señora **MARTHA ASCENCIO**, identificada con la C C No 28 927.799, en su condición de Director Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería, lograra de manera eficiente y oportuna la identificación y/o marcación de la cuenta corriente No. 30904999 para evitar que el patrimonio del Estado, se viera comprometido.

Situación previa que generó una disminución en el erario al realizar pagos del gravamen sin tener la obligación jurídica tributaria para hacerlo y responde al daño fiscal aquí cuestionado, afectando el cumplimiento de las metas fijadas en la Política Pública del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, por la negligencia de reportar la cuenta como exenta del citado gravamen.

En consecuencia, de lo probado por esta instancia, no se evidencia que haya identificado y/o certificado la cuenta corriente como exenta del GMF conforme lo ordena el numeral 9 del artículo 879 del Estatuto Tributario y el artículo 9 del Decreto 405 de 2001, omisión, que a juicio de esta delegada dio lugar al descuento mes a mes desde el 31 de mayo de 2017 y el 31 de agosto de 2018 del gravamen por cada operación financiera efectuada, pese a los requerimiento que el **Consortio FFIE ALLIANZ BBVA** realizo a su dependencia.

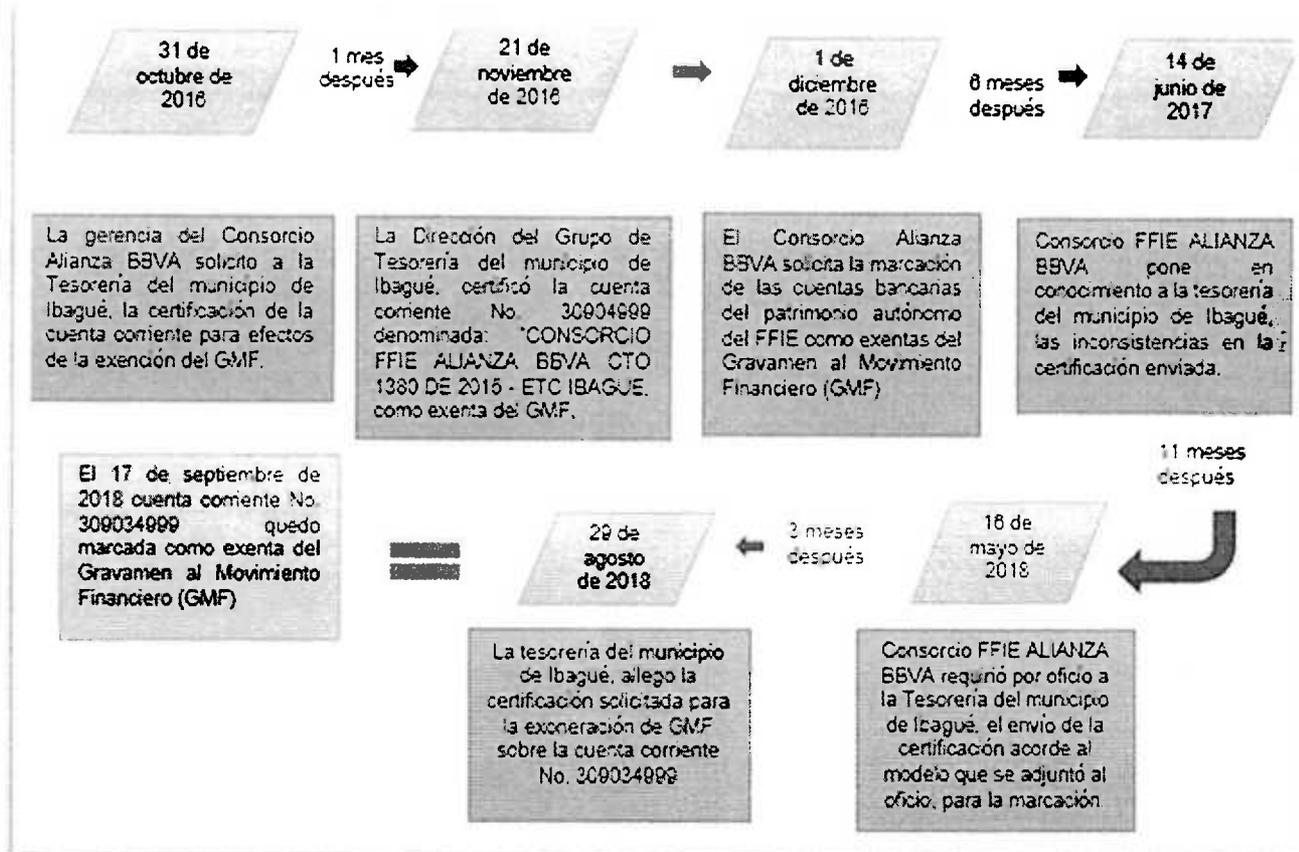
➤ **FRENTE A LOS REQUERIMIENTOS A LA TESORERIA A CARGO DE LA INVESTIGADA PARA CERTIFICAR LA CUENTA CORRIENTE:**

De lo probado en el expediente, se tiene que el Consorcio FFIE Alianza BBVA en varias oportunidades le solicitó la certificación de la cuenta corriente como exenta de pagar el GMF, (ver. Grafica) sin embargo, las mismas no fueron atendidas por el lapso de tiempo del **31 de mayo de 2017 al 31 de agosto de 2018**, lo que implica la inobservancia de sus funciones, al no guardar el debido cuidado que su investigada como servidora pública le exigía, pues no verificó y atendió diligentemente los requerimiento efectuados por el consorcio respecto de la identificación de la cuenta corriente con todos los requisitos exigidos por la entidad bancaria

<sup>51</sup> Ibidem.

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

para declararla exenta del GMF, de conformidad con la línea de tiempo se evidencia la demora en la marcación de la cuenta, así:



\*Cuadro elaborado por el despacho.

De lo citado, el **Consorcio FFIE ALLIANZ BBVA** quien actúa única y exclusivamente como vocero y administrador del PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA – FFIE. Representado legalmente por ALIANZA FIDUCIARIA S.A. requirió en cuatro (04) oportunidades a la investigada para que identificara y/o certificara la cuenta corriente como exenta del GMF, sin embargo, los mismos fueron atendidos de manera tardía o en el peor de los casos no fueron atendidos.

En suma, dentro de la presente etapa procesal, la investigada no allegó prueba que acredite su actuar estuvo enmarcado por la debida diligencia para evitar un perjuicio o detrimento al patrimonio público, pese a que en la diligencia de versión libre y espontánea se comprometió allegar las pruebas pertinentes.



FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 76 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

➤ **DECISIÓN DEL DESPACHO:**

En vista de lo anterior, este Despacho concluye sin lugar a duda, que la señora **MARTHA ASCENCIO** identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799 llevó a cabo sus funciones como Director Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería de Ibagué (Tolima) para el periodo comprendido del 5 de abril de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019 y nombrada mediante Decreto No. 1000-0368 del 1 de abril de 2016 y posesionada el 5 de abril del mismo año, es responsable del daño patrimonial causado al Estado, por la pérdida de **recursos públicos** que fueron descontados de la “**CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ**”, por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello, generando un gasto de manera injustificada que en efecto mermó el patrimonio de la entidad territorial (Ibagué).

Entiéndase que, las causas del daño fiscal mencionado se originan por la inobservancia de las funciones de la tesorería del municipio de Ibagué, representada en la omisión de **identificar, establecer y/o demostrar** de manera **OPORTUNA** e inequívoca las cuentas bancarias que manejan el presupuesto general territorial con destinación social, las cuales estarían exentas de pagar el mencionado tributo.

Así las cosas, una vez valorados los medios probatorios existentes en el plenario, este despacho confirma una vez más la conducta **OMISIVA** de la investigada a título de **CULPA GRAVE**, al ser la causa eficiente del daño fiscal, materializado en disminución de la inversión que iba a ser destinado al cumplimiento de las metas fijadas en la Política Pública del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, esto es, la construcción de establecimientos educativos en el Municipio de Ibagué.

De esta forma y en concordancia con lo manifestado en el Auto de Imputación No. Auto No. 1661 del 11 de octubre de 2023 y en la presente decisión, esta instancia no encuentra desvirtuada las imputaciones formuladas, por lo que, a la luz del artículo 53 de la Ley 610 de 2000<sup>52</sup>, la decisión será la de **FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL**, a título de **CULPA GRAVE** en contra de **MARTHA ASCENCIO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799, en su condición de ex Directora Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería, en cuantía indexada a diciembre de 2024 en: **QUINCE MILLONES SETECIENTOS SEIS MIL TRESCIENTOS CUATRO PESOS M/CTE (\$15.706.304)**, producida por un agestión ineficiente e ineficaz, por la omisión de identificar,

<sup>52</sup> “**ARTICULO 53. FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL.** <Aparte tachado INEXEQUIBLE> El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de lo individualización y octuación cuando menos con culpa leve del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionada al erario, y como consecuencia se establezca lo obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable.”



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 77 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

establecer y/o demostrar de manera **OPORTUNA** e inequívoca las cuentas bancarias que manejan el presupuesto general territorial con destinación social, las cuales estarían exentas de pagar el GMF.

## XII. TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES

El artículo 44 de la Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite del proceso de responsabilidad fiscal que adelantan los órganos de control fiscal estableció que:

*“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”.*

El artículo 2° de la Ley 225 de 1938 estableció que el seguro de manejo tiene por objeto garantizar el correcto manejo de fondos o valores de cualquier clase que se confíen a los empleados públicos o a los particulares a favor de las entidades o personas ante las cuales sean responsables.

Lo anterior encuentra apoyo en el análisis que sobre el particular realizó la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de la Sala de Casación Civil de fecha 24 de julio de 2006, cuando concluyó respecto del seguro de manejo que:

*“(…) En virtud de este seguro –mejor aún modalidad aseguraticia- se brinda cobertura de cara al riesgo de apropiación o destinación indebida de dineros o bienes entregados a una persona, a título no traslativo de dominio, destino que ésta, per se, no puede variar, ad libitum, vale decir por su propia y mera voluntad, razón por la cual en esta clase de seguro, la obligación indemnizatoria del asegurador aflora con ocasión del uso o apropiación indebida de las especies monetarias o bienes por parte de aquélla, lo cual, claro está, debe ser demostrado suficientemente.”*

Ahora bien, debe precisarse que la vinculación a un proceso de responsabilidad fiscal de una compañía de seguros cuyas pólizas ampara el manejo de entidades oficiales y la responsabilidad de los servidores públicos, no debe entenderse como una vinculación por responsabilidad fiscal ni como el ejercicio de una acción de cobro coactivo, sino como una acción derivada del Contrato de Seguro que se genera de la condición o calidad de garante que ocupa el asegurador y con fundamento en los riesgos expresamente cubiertos por el contrato de seguros celebrado.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Consejo de Estado Sección Primera Sentencia del 29 de septiembre de 2011 Rad. N° 1998-00875-0



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 78 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Es de resaltar que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en Sentencia del 18 de marzo de 2010, en cuanto a la vinculación del garante como civilmente responsable en un proceso de responsabilidad fiscal, efectuó el siguiente razonamiento:

*"..., puesto que tal vinculación no es a título de acción por responsabilidad fiscal, sino por responsabilidad civil, esto es, por razones inherentes al objeto del contrato de seguros, esto es, derivada únicamente del contrato que se ha celebrado, que por lo demás es de derecho comercial, y no de gestión fiscal alguna o conducta lesiva del erario por parte del garante, de allí que la responsabilidad que se llegue a declarar es igualmente civil o contractual, y nunca fiscal.*

*(...) Como quiera que el legislador ha derivado del contrato de seguro y sólo de él la vinculación del garante como tercero civilmente responsable, es claro que tal vinculación es una forma de acción especial para hacer efectivo el amparo contratado, que bien puede considerarse como acción paralela a la de responsabilidad fiscal, aunque se surta en el mismo proceso, pues tiene supuestos, motivos y objetos específicos.*

*Cabe decir que el titular primigenio de esa acción es la entidad contratante, quien tiene en principio la facultad e incluso el deber de declarar la ocurrencia del siniestro como resultas de esa acción, cuando éste tiene lugar y, en consecuencia, ordenar hacer efectiva la póliza de seguro respectiva, por el monto que corresponda.*

*Que ante la omisión del contratante, como aparece de bulto en el diligenciamiento bajo examen, la Contraloría General de la República puede asumir o está investida de esa titularidad por virtud del artículo 44 de la Ley 610 de 2000, con ocasión y dentro de la misma cuerda del proceso de responsabilidad fiscal, para que verificado el detrimento patrimonial por cualquiera de las partes del contrato estatal amparado por la póliza, pueda igualmente ordenar su efectividad por el monto que sea procedente.*

*Dicho de otra forma, por efecto de ese precepto, la Contraloría pasa a ocupar el lugar del beneficiario de la póliza, que de suyo es el contratante, cuando éste no haya ordenado hacerla efectiva en el evento de la ocurrencia del siniestro, como todo indica que aquí sucedió."*

En el caso que nos ocupa, se tiene que mediante el **Auto No. 101 del día 26 de febrero de 2021** y **Auto No. 1161 del 24 de julio de 2023**, se vincularon a las aseguradoras: la **PREVISORA S.A.** identificada con el NIT 860002400, **MAPFRE COLOMBIA** identificada con el NIT 891700037, **LIBERTY SEGUROS S.A.** identificada con NIT. 860.039.988-0, **ALLIANZ SEGUROS S.A.** identificada con el NIT 860.026 182-5 y **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** identificada con NIT 860.524.654.

Posteriormente, mediante **Auto No. 1661 del 11 de octubre de 2023**, "**POR EL CUAL SE ORDENA IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL A UN RESPONSABLE FISCAL Y SE ARCHIVA A OTROS DENTRO DEL PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL (...)**" se



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 79 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

ordenó mantener vinculadas como terceros civilmente responsables a las aseguradoras: i) **MAPFRE COLOMBIA** identificada con el NIT 891700037, ii) **LIBERTY SEGUROS S.A.** identificada con NIT. 860.039.988-0, iii) **ALLIANZ SEGUROS S.A.** identificada con el NIT 860.026 182-5 y iv) **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** identificada con NIT 860.524.654.

Así mismo, en la mencionada providencia se ordenó **DESVINCULAR** a la aseguradora **LA PREVISORA S.A. COMPANIA DE SEGUROS** identificada con NIT 860.002.400-2, con ocasión a la i) Póliza de Manejo oficial No. 3000145 y ii) Póliza Cobertura de Manejo oficial No. 3000280; (Folio No. 1080-1130) Decisión que fue confirmada por la Sala Fiscal y Sancionatoria mediante Auto No. ORD-801119 - 161 – del 17 de noviembre de 2023. (Folio No.1241)

En ese orden de ideas, el despacho procederá a pronunciarse frente a los argumentos de defensa presentados por las aseguradas frente a las siguientes pólizas de seguros, para determinar si resulta procedente declarar el siniestro de las mismas, o en su defecto ordenar la desvinculación de la actuación fiscal:

**1) MAPFRE COLOMBIA identificada con el NIT 891700037:**

Al respecto, mediante **Auto No. 1661 del 11 de octubre de 2023**, *"POR EL CUAL SE ORDENA IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL A UN RESPONSABLE FISCAL Y SE ARCHIVA A OTROS DENTRO DEL PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL (...)*

En dicha providencia, se indicó que las pólizas otorgadas estaban distribuidos entre los funcionarios públicos de la alcaldía municipal de Ibagué (Tolima), que su cobertura del manejo global sector oficial y de responsabilidad civil de servidores públicos de las pólizas No. 3601217000075 y 3601217000146, tienen como amparos, entre varios, los *"fallos fiscales con responsabilidad fiscal"* y de acuerdo con condiciones generales de cada una, la aseguradora **MAPFRE COLOMBIA** identificada con el NIT 891700037 y en coaseguro con **Liberty Seguros S.A.** además se señaló la siguiente información, de conformidad con la caratula de cada una de las palizas: (Folio No. 325 y ss.)

✓ **Póliza Cobertura de Manejo oficial No. 3601217000075**

**Vigencia:** Del 3 de abril de 2017 al 2 de abril de 2018

**Valor asegurado:** \$200.000 000

**Tomador:** Alcaldía de Ibagué

**Asegurado y beneficiario:** Alcaldía de Ibagué.

**Amparos Contratados:** Los riesgos que impliquen menoscabo de los fondos y bienes del Estado causados por sus servidores públicos por actos y omisiones que se tipifiquen como delitos contra la administración pública o fallos con responsabilidad fiscal.



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 80 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

**Coaseguro:** Liberty Seguros SA con un 47.50%.

✓ **Póliza** Cobertura de Manejo oficial No. 3601217000146

**Vigencia:** Del 3 de abril de 2018 al 12 de julio de 2018

**Valor asegurado:** \$200 000.000

**Tomador:** Alcaldía de Ibagué

**Asegurado y beneficiario:** Alcaldía de Ibagué.

**Amparos Contratados:** Los riesgos que impliquen menoscabo de los fondos y bienes del Estado causados por sus servidores públicos por actos y omisiones que se tipifiquen como delitos contra la administración pública o fallos con responsabilidad fiscal.

**Coaseguro:** Liberty Seguros S.A. con un 47.50%.

De conformidad con las condiciones generales y particulares de las pólizas expedidas por Mapfre Seguros allegado al expediente mediante radicado **ER0141329** del 2 de julio de 2024, se corrobora que el amparo está relacionado con: "(...) **LOS RIESGOS QUE IMPLIQUEN MENOSCABO DE FONDOS Y BIENES DE SUS PATRIMONIO CAUSADOS ACTOS U OMISIONES DE SUS SERVIDORES PÚBLICOS QUE OCUPEN LOS CARGOS INDICADOS EN LA CARATULA DE LA PÓLIZA, QUE SE TIPIFICAN COMO DELITOS DE MANEJO DE BIENES CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SEGÚN EL CÓDIGO PENAL COLOMBIANO O FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL.**" (Folio No. 1425-1428)<sup>54</sup>

En suma, se establece la modalidad de "ocurrencia del siniestro", por incumplimiento según los distintos amparos otorgados. De modo que, frente al riesgo que impliquen el menoscabo de los fondos del Estado causados por sus servidores públicos durante la vigencia de amparo desde el 3 de abril de 2017 hasta el 12 de julio de 2018, las pólizas de seguros No. 3601217000075 y 3601217000146 entraran a responder.

Atendiendo lo anterior, el resultado del presente proceso de responsabilidad fiscal expone que, el daño se circunscribe por la pérdida de recursos públicos que descontados de la "**CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ**", por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello; hechos irregulares que corresponden a la conducta omisiva de uno de sus funcionarios de Alcaldía municipal de Ibagué (Tolima), la señora **MARTHA ASCENCIO** identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799, en su condición de Director Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería para el periodo comprendido entre 5 de abril de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019, por lo que, se declara el siniestro de las pólizas de seguros No. 3601217000075 y 3601217000146 expedidas por la aseguradora **MAPFRE COLOMBIA en coaseguro con Liberty Seguros S.A.**

<sup>54</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\IC.PRINCIPAL 8



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 81 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Y, una vez revisadas las actuaciones del expediente, se observa que la aseguradora no presentó argumentos de defensa, por lo que este despacho se atiene a lo resuelto en el Auto No. **1661 del 11 de octubre de 2023**, "*POR EL CUAL SE ORDENA IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL A UN RESPONSABLE FISCAL Y SE ARCHIVA A OTROS DENTRO DEL PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL (...)*" y la presente providencia.

**2) LIBERTY SEGUROS S.A. identificada con NIT. 860.039.988-0.**

Como bien se indicó previamente, en el Auto No. **1661 del 11 de octubre de 2023**, "*POR EL CUAL SE ORDENA IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL A UN RESPONSABLE FISCAL Y SE ARCHIVA A OTROS DENTRO DEL PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL (...)*" esta Delegada ordenó mantener la vinculación en garantía de la aseguradora **LIBERTY SEGUROS S.A.** identificada con NIT. 860.039.988-0, con ocasión a las siguientes pólizas de seguro de manejo oficial en coaseguro con **MAPFRE COLOMBIA** se estableció lo siguiente:

**1) PÓLIZA COBERTURA DE MANEJO OFICIAL NO. 3601217000075**

**Vigencia** del 3 de abril de 2017 al 2 de abril de 2018

**valor asegurado** \$200 000.000

**Tomador:** Alcaldía de Ibagué

**Asegurado y beneficiario:** Alcaldía de Ibagué

**Coaseguro:** **MAPFRE COLOMBIA** con participación del 52,50%.

**2) PÓLIZA COBERTURA DE MANEJO OFICIAL NO 3601217000146**

**vigencia** del 3-04-2018 al 12-07-2018

**valor asegurado** \$200.000.000

**Tomador** Alcaldía de Ibagué

**Asegurado y beneficiario** Alcaldía de Ibagué

**Coaseguro:** **MAPFRE COLOMBIA** con participación del 52,50%.

En efecto, se expuso de manera clara, que las pólizas otorgadas se encuentran distribuidos entre los funcionarios públicos de la alcaldía municipal de Ibagué (Tolima) y que su cobertura del manejo global sector oficial y de responsabilidad civil de servidores públicos recae en los varios amparos entre varios, los "*fallos con responsabilidad fiscal*".

Ahora bien, esta Delegada hará mención de los argumentos de defensa presentados por la defensa de la aseguradora **LIBERTY SEGUROS S.A.** identificada con NIT. 860.039.988-0, en calidad de coaseguro obrantes en el expediente, mediante los radicados ER0042014 y ER0203598, así como las consideraciones del Despacho frente a ellos.

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

➤ **ARGUMENTOS DE DEFENSA PRESENTADOS POR LA ASEGURADORA LA LIBERTY SEGUROS S.A. identificada con NIT. 860.039.988-0.**

Al respecto, se observa que el apoderado **DIEGO FERNÁNDO RODRIGUEZ VÁSQUEZ** como apoderado especial de la aseguradora, pone en conocimiento al despacho de los siguientes argumentos: (Folio No. 122-127)<sup>55</sup> y (Folio No. 1181-1186)

**1) DEDUCIBLE:**

La defensa pone de presente varios pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia respecto del concepto y alcance del deducible como la suma fija, en un porcentaje o en una combinación de ambas partes, y que se estipula con el propósito de concientizar al asegurado de la vigilancia y buen manejo del bien o riesgo aseguradora.

Y, partiendo de dichas disposiciones más lo expuesto en la Circular No. 5 del 16 de marzo de 2020 expedida por el Contralor General de la República, solicita al despacho revoca el auto de apertura que afecto la póliza expedida por Liberty Seguros, toda vez que NO se tuvo en cuenta que dentro del clausulado del contrato de seguro, el deducible corresponde al 8%, es decir, (\$16.000.000) con el cual a su juicio quedaría cubierto el valor del presunto daño patrimonial (\$10.719.982) y que dicha suma debería asumirla el tomador o beneficiario de la Póliza.

**2) CLÁUSULA CLAIMS MADE.**

Sobre este punto, el apoderado de la aseguradora, afirma que las cláusulas "*Claims Made*" limita en el tiempo la cobertura de las pólizas de manera concreta, pues no solo es que el hecho generador del daño debe ocurrir dentro de la vigencia de la póliza, sino que su reclamación deba realizarse dentro de la vigencia de la misma. De tal manera, la defensa considera que el despacho transgredió lo ordenado en el artículo 4 de la Ley 389 de 1997 al vincular a **LIBERTY SEGUROS S.A.** mediante el auto de apertura, cuando las pólizas no estaban vigentes, al tenor de la lectura se tiene:

*"(...) si se revisa lo expuesto por el Despacho frente a las pólizas que fueron afectadas, se tiene que las vigencias oscilan entre el 3 de abril de 2017 y hasta el 12 de julio de 2018, y la fecha en que se profirió el auto de apertura (por la cual se vincula a LIBERTY SEGUROS SA ) el 26 de febrero de 2021, han transcurrido dos(2) años, y siete (7) meses lo que significa la clara y evidente trasgresión a lo estipulado por la Ley 389 de 1997, la cual determina como plazo máximo para la cobertura del nesgo de dos (2) años(...)"*

Por lo anterior, solicita la desvinculación de **LIBERTY SEGUROS S.A.**

**3) En cuanto al agotamiento del valor máximo asegurado**

<sup>55</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\IC.PRINCIPAL 1



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 83 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

La defensa cita el artículo 1079 del Código de Comercio y una providencia de la Superintendencia Financiera No. 2020-1481- 31 de diciembre de 2020, relacionado con la responsabilidad hasta la concurrencia de la suma asegurada y solicita al despacho que se pueda indagar si el valor asegurado se encuentra agotado o parcialmente con ocasión a otro proceso de responsabilidad fiscal.

**4) Individualización Periodo de Causación del Daño para que proceda Vincular a LIBERTY SEGUROS.**

Pone de presente que el daño fiscal de la investigación asciende a \$10.719.982 y el periodo de causación del daño del mayo de 2017 y hasta el 30 de agosto de 2018, y afirma que su defendida solo estaría llamada a responder por los daños ocurridos durante la vigencia de la póliza expedida por Mapfre seguros en coaseguro con Liberty, es decir, del 3 de abril de 2017 hasta el 31 de julio de 2018.

De manera que, solicita determinar el valor máximo por el cual debería responder LIBERTY SEGUROS S.A. de conformidad con el periodo cubierto por el riesgo asegurado y que el despacho se pronuncie sobre la cobertura o riesgo afectado y el funcionario que se encuentra amparado por dicho contrato de seguro.

➤ **EN CUANTO AL RADICADO ER0203598 (Folio No. 1181-1186)**

**1) En relación con la cuantificación del Daño para Liberty Seguros S.A.**

La defensa cita jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado para definir y exponer las características del daño al patrimonio del Estado, como cierto, especial, anormal pasado o presente.

Luego, aterriza en el caso concreto, y afirma que en el auto de imputación no se realizó análisis frente al monto a responder por parte de su defendida, teniendo en cuenta que la vigencia de la póliza en estudio corresponde a los periodos 3 de abril de 2017 al 3 de abril de 2018 y 3 de abril de 2018 al 12 de julio de 2018. Al tenor:

*"(...) Sin embargo no existe análisis mínimo alguno donde se pueda inferir cual es el monto por el cual debería responder mi representada si se tiene en cuenta que existe un periodo que no es más que el del 12 de julio de 2018 al 31 de diciembre del mismo año que no estaría amparado por LIBERTY SEGUROS S.A, y por consiguiente no le es dable responder por dicho periodo descubierto. (...)"*

Así las cosas, la defensa considera que, ante la ausencia de la cuantificación, solicita a esta instancia REVOCAR el auto de imputación para efectos de que se indique específicamente el valor del daño por el cual deberá responder la aseguradora, descontando el periodo que no está cubierto por la póliza, es decir 12 de julio de 2018 al 31 de diciembre de 2018.



FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 84 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

## 2) Insuficiencia de Requisitos para vincular a LIBERTY SEGUROS S.A.

Sobre este punto, el abogado menciona el concepto No. 80112-OJ-142 del 10 de julio de 2017 expedido por la oficina jurídica de la Contraloría General de la República, el concepto CGR OJ 178-2019 del 29 de noviembre de 2019) y la Circular No. 05 del 16 de marzo de 2020, relacionado con los requisitos para vincular un tercero civilmente responsable en una actuación de naturaleza fiscal.

Luego, expone el contenido del auto de imputación en el acápite de los terceros civilmente responsables y afirma que esta instancia no tuvo en cuenta los conceptos emitidos por la oficina jurídica de la Contraloría General de República, así: "(...) De acuerdo a lo anterior se observa que el funcionario de conocimiento no atendió lo establecido en los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica del máximo ente de control fiscal, y mucho menos la circular emitida por el señor Contralor General de la República para que procediera la vinculación de la compañía de seguros, (en relación con la póliza de manejo global), en primer término, porque no determina el real amparo afectado, pues revisada la póliza no existe la cobertura del amparo "fallos fiscales con-responsabilidad fiscal" que enrostra el funcionario de conocimiento en las pólizas afectadas, segundo, o se indaga si el monto de la póliza se encuentra mermado o por el contrario agotado. (...)"

En consecuencia, la defensa solicita **REVOCAR** el auto de imputación y por consiguiente efectué de manera clara y precisa los elementos procedentes para la vinculación en relación con su defendida y si no resulta procedente tal requerimiento, a su consideración se deberá archivar el proceso a favor de la aseguradora **LIBERTY SEGUROS S.A.**

## 3) Coaseguro.

Teniendo en cuenta que las pólizas vinculadas al proceso cuentan con la modalidad de Coaseguro, la defensa considera necesario modificar el auto de imputación, toda vez que, a su sentir, no se determinó el valor de acuerdo al porcentaje del coaseguro por el cual debería responder **LIBERTY SEGUROS S.A.**

## 4) Clausula CLAIMS MADE

Expone que en el contrato de seguro se incluye una amplia definición del asegurado y la base de la cobertura la cual considera es "CLAIMS MADE", lo que implica que la reclamación por los actos de los administradores, se debe presentar durante la vigencia de la póliza sin importe la fecha de la ocurrencia. Así mismo, se debe tener en cuenta la fecha de la retroactividad que constituye el límite impuesto por la aseguradora.

Indica que lo anterior, tiene sustento en la Ley 389 de 1997 y abrió la posibilidad de que el gobierno nacional pactara otros tipos de seguros. Insiste en la decisión y alcance de la



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 85 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

modalidad "Claims Made" y menciona que, en el caso concreto, la vigencia de la póliza objeto de afectación, por un lado, es de 3 de abril de 2017 hasta el 2 de abril de 2018 y la otra, es de 3 de abril de 2018 hasta el 12 de julio de 2018 y la vinculación de la aseguradora LIBERTY SEGUROS S.A. como tercero civilmente responsable fue el 26 de febrero de 2021, por consiguiente, concluye: "(...) Frente a lo anterior se infiere claramente que entre la vinculación de mi mandante a la presente actuación fiscal y las vigencias de las pólizas han transcurrido MAS de dos (2) años, lo que significa que el Despacho no debió vincular a la compañía de seguros, pues al hacerlo no solo transgredió la Ley 389 de 1997 sino el clausulado del contrato de seguro, todo ello en concordancia con la posición institucional fijada por el Contralor General de la República, quien fija la línea doctrinaria para todos los entes de control fiscal. (...)"

Además, cita las conclusiones dadas por el despacho del del Despacho del señor Contralor General de la República adoptada mediante Resolución Ordinaria No. 80112-0737-2019 del 18 de noviembre de 2019 que mediante el Recurso Extraordinario de Revocatoria directa decide Revocar el Fallo con Responsabilidad Fiscal, en relación con la póliza "Claims Made". Finalmente, solicitar a esta instancia que se desvincule a la aseguradora **LIBERTY SEGUROS S.A.**

➤ **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO RESPECTO A LOS ARGUMENTOS DE DEFENSA PRESENTADOS POR LA ASEGURADORA LIBERTY SEGUROS S.A. IDENTIFICADA CON NIT. 860.039.988-0.**

**1) Frente al cubrimiento del valor del presunto daño patrimonial con el porcentaje del deducible señalado en las palizas:**

Al respecto, el deducible como bien lo menciona la defensa en su escrito, se refiere aquel monto que un asegurado asume por una pérdida asegurada, es decir, se comparte el riesgo entre el titular de la póliza y su aseguradora, y que las condiciones o el porcentaje del mismo queda estipulado en el contrato de seguro conforme a la legislación colombiana.

El artículo 1103 del Código de Comercio estipula: "*Las cláusulas según las cuales el asegurado deba soportar una cuota en el riesgo o en la pérdida, o afrontar la primera parte del daño, implican, salvo estipulación en contrario, la prohibición para el asegurado de protegerse respecto de tales cuotas, mediante la contratación de un seguro adicional. La infracción de esta norma producirá la terminación del contrato original.*"

Para el caso concreto, se tiene que la Póliza No. **3601217000075** del 19 de abril de 2017, se describe en el numeral 7 de las condiciones que el deducible solo es aplicable a eventos relacionados con "el manejo de caja menores" situación que difiere del daño fiscal en el presente asunto, el cual está directamente relacionado con la pérdida de recursos públicos que descontados de la "CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ",



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 86 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello; y, la Póliza No. **3601217000146** expedida el 12 de abril de 2018, establece que el deducible asciende a un 8% del valor de la pérdida mínimo 2 SMLMV, pero no resulta procedente aplicar el porcentaje de participación que tiene el asegurado (deducible) al daño fiscal señalado, por que dicha cifra o monto no es trasladada a favor del tesoro nacional, sino que es transferido a la aseguradora en caso de un siniestro, de conformidad con las obligaciones civiles que se derivan del contrato de seguro.

Entiéndase que el papel que juega el asegurador es 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 riesgo amparado. De hecho, de conformidad con el concepto jurídico CGR-OJ 183 del 5 de octubre de 2018, la entidad fiscal en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal pasa a ocupar el lugar de “*beneficiaria*” de la póliza de seguro, solo para los efectos de resarcir el patrimonio público, en caso que el proceso culmine con la declaratoria de responsabilidad, como ocurre en el caso concreto.

En ese orden de ideas, para esta instancia no es procedente aplicar el porcentaje por concepto de deducible al presente asunto, pues el proceso de responsabilidad fiscal tiene como objeto: “(...) **el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público** 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 de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.(...)”, según lo previsto en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.

Lo anterior, permite entender sin lugar a duda, que el proceso de responsabilidad fiscal se restringe **exclusivamente** a declarar la existencia de un daño al patrimonio público y en consecuencia el **resarcimiento** por parte del funcionario público o del particular que de forma gravemente culposo a dolosa lo haya ocasionado, de modo que, el porcentaje de participación del asegurado conocido como “*deducible*” en virtud de un contrato de seguro, cuenta con una destinación que se aleja del concepto de indemnización a favor del tesoro nacional.

En ese orden de ideas, el argumento planteado por la defensa, no logra desvirtuar la responsabilidad del tomador de la póliza de manejo, en la materialización del daño al patrimonio ocasionado a los intereses del municipio de Ibagué (Tolima), dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. **80732-2020-37336**.

## 2) CLÁUSULA CLAIMS MADE.

Sobre el tema, en el clausurado del contrato de seguro expedido por la aseguradora Mapfre Seguros allegado al expediente mediante radicado **ER0141329** del 2 de julio de 2024, se corrobora que el amparo está relacionado con: “(...) **LOS RIESGOS QUE IMPLIQUEN MENOSCABO DE FONDOS Y BIENES DE SUS PATRIMONIO CAUSADOS ACTOS U**



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 87 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*OMISIONES DE SUS SERVIDORES PÚBLICOS QUE OCUPEN LOS CARGOS INDICADOS EN LA CARATULA DE LA PÓLIZA, QUE SE TIPIFICAN COMO DELITOS DE MANEJO DE BIENES CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SEGÚN EL CÓDIGO PENAL COLOMBIANO O FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL.” (Folio No. 1425-1428)<sup>56</sup>*

En suma, contrario a lo señalado por la defensa, se establece la modalidad de las pólizas de manejo es de “*ocurrencia del siniestro*”, por incumplimiento según los distintos amparos otorgados. De modo que, frente al riesgo que impliquen el menoscabo de los fondos del Estado causados por sus servidores públicos durante la vigencia de amparo desde el 3 de abril de 2017 hasta el 12 de julio de 2018, las pólizas de seguros No. 3601217000075 y 3601217000146 entraran a responder.

Y, como el resultado del presente proceso de responsabilidad fiscal expone que, el daño se circunscribe por la pérdida de recursos públicos que descontados de la “**CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ**”, por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello; hechos irregulares que corresponden a la conducta omisiva de uno de sus funcionarios de Alcaldía municipal de Ibagué (Tolima), la señora **MARTHA ASCENCIO** identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799, en su condición de Director Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería para el periodo comprendido entre 5 de abril de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019, por lo que, se declara el siniestro de las **pólizas de seguros No. 3601217000075 y 3601217000146** expedidas por la aseguradora **MAPFRE COLOMBIA en coaseguro con Liberty Seguros S.A.**

En ese orden de ideas, el argumento planteado por la defensa, no logra desvirtuar la responsabilidad del tomador de la póliza de manejo, en la materialización del daño al patrimonio ocasionado a los intereses del municipio de Ibagué (Tolima), dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. **80732-2020-37336**.

### **3) En cuanto al agotamiento del valor máximo asegurado**

La defensa cita el artículo 1079 del Código de Comercio y una providencia de la Superintendencia Financiera No. 2020-1481- 31 de diciembre de 2020, relacionado con la responsabilidad hasta la concurrencia de la suma asegurada y solicita al despacho que se pueda indagar si el valor asegurado se encuentra agotado o parcialmente con ocasión a otro proceso de responsabilidad fiscal.

<sup>56</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 8



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Al respecto, partiendo de quien esta alegado la ausencia de disponibilidad del valor amparado por las pólizas, es la defensa de la misma aseguradora resultaría lógico y procedente que dicha afirmación estuviera acompañada con el soporte de pago correspondiente.

Sin embargo, y pese a que la carga probatoria recae en la aseguradora, esta instancia mediante radicado ER0130620 del 22 de noviembre de 2024, solicita a la unidad de cobro coactivo de la Contraloría General de la República, informar si a la fecha existe pago alguno por parte de las aseguradoras vinculadas como terceros civilmente responsables a favor del tesoro nacional y en caso afirmativo, remitir los respectivos soportes para efectos de la decisión en marco de la responsabilidad fiscal.

En respuesta allegada por la Unidad de Cobro Coactivo mediante radicado IE0141352 del 17 de diciembre de 2024, indica que se requiere los soportes de consignación dentro del asunto por parte de las aseguradoras, al tenor se indica:

**"(...) Con relación a su solicitud de información: Si a la fecha existe pago alguno por parte de las aseguradoras a favor del tesoro nacional, se requiere que las aseguradoras alleguen los soportes correspondientes de consignación dentro del Proceso del asunto.**

*De otra parte, es de aclarar que la Unidad de Cobro Coactivo solo registra en la tabla de recaudos los pagos realizados con ocasión a PROCESOS DE COBRO COACTIVO, en la cual se cuenta con el número de comprobante de pago, valor recaudado y número de del proceso coactivo al cual se abona a la obligación. (...)" (subrayado y negrilla fuera de texto)*

En ese sentido, la defensa debe allegar los soportes correspondientes de lo que se alega, por lo que dicho planteamiento no prospera en el presente asunto.

#### **4) Individualización Periodo de Causación del Daño para que proceda Vincular a LIBERTY SEGUROS.**

Al respecto, basta con revisar el daño fiscal señalado en el Auto No. **1661 del 11 de octubre de 2023**, "POR EL CUAL SE ORDENA IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL A UN RESPONSABLE FISCAL Y SE ARCHIVA A OTROS DENTRO DEL PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL (...)" y el acápite 2 denominado "DE LA CERTEZA DE LA EXISTENCIA DEL DAÑO Y SU CUANTIFICACIÓN", de la presente investigación para comprender que la cobertura del manejo global sector oficial de las pólizas citadas tienen como amparos, entre varios, los "fallos con responsabilidad fiscal" para las vigencias del 2017 y parte del 2018 y de acuerdo con condiciones generales de cada póliza, la aseguradora **MAPFRE SEGUROS en coaseguro con Liberty Seguros S.A**, estableció la vigencia para cada uno de la siguiente manera: (Folio No. 325 y ss.)



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

POLIZA	EXPEDICION	VIGENCIA	DAÑO FISCAL	AMPARO
3601217000075	19 de abril de 2017	Del 3 de abril de 2017 al 2 de abril de 2018	Del 31 de mayo de 2017 al 31 de agosto de 2018	FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL
3601217000146	12 de abril de 2018	3 de abril de 2018 al 12 de julio de 2018		

\*Cuadro elaborado por el despacho

Acorde con los extractos bancarios del banco BBVA Colombia, allegados al expediente, reportan que, el descuento del Gravamen al Movimiento Financiero – GMF – se dio a partir del 31 de mayo de 2017 al 31 de agosto de 2018, así<sup>57</sup>:

COBRADOS SEGÚN EXTRACTO BANCARIO			
VIGENCIA	MES	VALOR	TOTAL
2017	MAYO	\$ 205.671	
	JUNIO	\$ 103.426	
	JULIO	\$ 11.824	
	AGOSTO	\$ 67.909	
	SEPTIEMBRE	\$ 221.619	
	OCTUBRE	\$ 134.441	
	NOVIEMBRE	\$ 105.175	
	DICIEMBRE	\$ 144.020	
			\$ 994.085
2018	ENERO	\$ 64.027	
	FEBRERO	\$ 97.891	
	MARZO	\$ 79.903	
	ABRIL	\$ 1.071.589	
	MAYO	\$ 369.672	
	JUNIO	\$ 101.973	
	JULIO	\$ 6.117.606	
	AGOSTO	\$ 1.823.236	
	SEPTIEMBRE	\$ -	
	OCTUBRE	\$ -	
	NOVIEMBRE	\$ -	
	DICIEMBRE	\$ -	

<sup>57</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\IC.PRINCIPAL 1\CD\_FI 18A.-) Carpeta "Hallazgo No. 814910"\EXTRACTOS BANCARIOS



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

		\$ 9.725.897	\$ 9.725.897
	<b>TOTAL</b>	\$ -	\$ 10.719.982

Fuente: Extractos Bancarios de la Cuenta Corriente Remunerada y Estados Financieros FFIE – ETC Ibagué

Dado que la cobertura y el alcance de las pólizas No. 3601217000075 y 3601217000146 en estudio se encuentra entre 3 de abril de 2017 hasta el **12 de julio de 2018** y el daño patrimonial en el presente proceso de responsabilidad fiscal se materializó con desde el **31 de mayo de 2017 hasta el 31 de agosto de 2018**, es claro como lo señala la defensa que las citadas pólizas solo cubren hasta el 12 de julio de 2018, quedando un mes y medio por fuera de la vigencia, la cual está respaldada por otra aseguradora y que este despacho se pronunciara más adelante.

En ese sentido, para efectos de la presente investigación, la asegurado Liberty Seguros entrará a responder de conformidad con el límite del valor asegurado y su porcentaje de participación en virtud de la modalidad de coaseguro con **MAPFRE SEGUROS S.A.** En ningún caso, esta instancia ha mencionado el deber indemnizar vigencias posteriores a la establecida en la caratula de las pólizas en estudio, pues la limitación del valor asegurado debe respetarse, tal como se establece en la jurisprudencia y en los términos contractuales de la póliza.

Así las cosas, el valor máximo que deberá responder **Liberty S.A.** en coaseguro con **Mapfre Seguros** de conformidad con los siguientes porcentajes de participación, corresponde a la sumatoria de todos los recursos públicos que fueron descontados de la **"CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ"**, por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello.

Aseguradora	Porcentaje de riesgo asumido
Mapfre Seguros	52.50%
Liberty Seguros	47.50%

De manera que, la limitación del valor asegurado debe respetarse, tal como se establece en la jurisprudencia y en los términos contractuales de la póliza. No obstante, la aseguradora no puede evadir el cumplimiento de sus obligaciones dentro del límite asegurado cuando se comprueban los daños cubiertos. La Contraloría mantiene su posición como lo mencionó en el **Auto No. 1661 del 11 de octubre de 2023**, **"POR EL CUAL SE ORDENA IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL A UN RESPONSABLE FISCAL Y SE ARCHIVA A OTROS DENTRO DEL PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL (...)"** de respetar el límite del valor asegurado sin exigir compensaciones que excedan ese tope, como ha sido manifestado en precedentes administrativos y judiciales señalados oportunamente en el escrito de descargos.

➤ **EN CUANTO AL RADICADO ER0203598 (Folio No. 1181-1186)**

**1) En relación con la cuantificación del Daño para Liberty Seguros S.A.**



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 91 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Este despacho se atiene a lo resuelto en el numeral (4) de las consideraciones frente a los argumentos de **LIBERTY SEGUROS** denominado "*Individualización Periodo de Causación del Daño para que proceda Vincular a LIBERTY SEGUROS.*"

## 2) Insuficiencia de Requisitos para vincular a LIBERTY SEGUROS S.A.

Al respecto, es indispensable indicar que la vinculación de la aseguradora **LIBERTY SEGUROS** con ocasión a las Pólizas No. **3601217000075** y **3601217000146** tomadas por la Alcaldía Municipal de Ibagué, obedece a los criterios normativos señalados en la Ley 610 de 2000, de los cuales se desprende de los siguientes aspectos como: **a)** el servidor público o privado que administre recursos públicos, se encuentren amparado por una póliza de seguro, y **b)** cuando sobre el bien o el contrato recae el objeto del procesos se encuentre amparado por una póliza de seguro.

En suma, como bien se indicó en el auto de imputación y en la presente investigación, la cobertura de dichas pólizas de seguro, tienen por objeto amparar la situación señalada en el literal **a)**, por lo que fue procedente vincularla como tercero civilmente responsable y no como responsable fiscal, para hacer efectivas las obligaciones adquiridas en el contrato de seguro previamente celebrado, limitando exclusivamente al riesgo amparo en las pólizas de manejo objeto de análisis.

Se insiste que, la presencia del tercero civilmente responsable dentro del proceso de responsabilidad fiscal, recae exclusivamente por los amparos en las pólizas emitidas sobre riesgos relacionados con los hechos generadores de daño fiscal objeto del procedimiento de responsabilidad fiscal.

Ahora bien, sustancialmente no es procedente "**REVOCAR**" el auto de imputación, pues a la luz del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011: "*(...) los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, 2. cuando no esté conforme con el interés público o 3. cuando el mismo cause un agravio injustificado a una persona.(...)*"

En sentido, la utilización de dicha herramienta resulta procedente frente aquellos actos administrativo definitivos, sin embargo, el auto de imputación al ser una providencia provisional frente la situación jurídica de los involucrados, no procede la revocatoria, tan solo en virtud del artículo 50 de la Ley 610 de 2000, los investigados y terceros civilmente responsables podrán presentar argumentos de defensa y solicitar pruebas que se pretendan hacer valer.

## 3) Coaseguro.



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Sobre el tema, se tiene que en los artículos 1092 y 1095 del Código de Comercio se regula la modalidad del coaseguro como una alternativa de contratación del seguro. Esta institución consiste en que a petición del asegurado o con su aquiescencia previa, varios aseguradores se distribuyen entre ellos determinado seguro. De lo anterior se deriva la pluralidad de relaciones jurídicas, es decir, coexistencia de varios contratos de seguro, y, en principio, la ausencia de solidaridad entre los aseguradores.

Señala la segunda de las disposiciones citadas como elemento de la esencia del coaseguro, el consentimiento previo o la petición del asegurado. Esta exigencia legal impondría en el caso en examen, que esa manifestación de voluntad, de ser viable, provenga directamente de la entidad pública contratante, excluyendo la posibilidad de que el asegurador a su arbitrio y unilateralmente decida distribuir entre otros aseguradores parte del seguro contratado.

Dicho lo anterior, la distribución del riesgo entre aseguradoras tiene por objeto que cada coaseguradora asuma un porcentaje determinado del riesgo, misma suerte tendrá entonces al momento de recaudar la prima, puesto que en ese mismo porcentaje en que se asuma el riesgo, le corresponderá del valor de la prima. Es así como, cada coaseguradora cuenta con un vínculo contractual independiente con el asegurado el cual los vuelve garantes ante este en virtud de los hechos que configuren un siniestro, pues dentro del contrato de seguro se dio expresamente la división de la obligación asumida.

Por ello, puede señalarse que el contrato de coaseguro se refiere a la llamada responsabilidad mancomunada, según la cual *"Si del texto de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior no resulta otra cosa, el crédito o la deuda se presumirán divididos en tantas partes iguales como acreedores o deudores haya, reputándose créditos o deudas distintos unos de otros"*<sup>58</sup> descartándose para el caso la solidaridad entre las coaseguradoras, pues es claro que una de las características de la solidaridad es que debe estar **expresamente determinado por la ley o contrato**, en los términos de los artículos 1137 y 1568 del Código Civil.

Partiendo de lo expuesto, basta con revisar el contenido del Auto No. 1661 del 11 de octubre de 2023, *"POR EL CUAL SE ORDENA IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL A UN RESPONSABLE FISCAL Y SE ARCHIVA A OTROS DENTRO DEL PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL (...)"* para comprender que, contrario a lo alegado por la defensa de la aseguradora, esta instancia tuvo presente que las pólizas objeto de estudio expedidas por **MAPFRE SEGUROS** están bajo la modalidad de coaseguro con **LIBERTY**, y que cada una de ellas cuenta con un porcentaje de riesgo asumido que limita el valor asegurado, así:

Aseguradora	Porcentaje de riesgo asumido
Mapfre Seguros	52.50%

<sup>58</sup> Artículo 1138 del Código Civil.



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 93 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Liberty Seguros

47.50%

En ese sentido, no es procedente modificar el auto de imputación, y más aún cuando en la presente providencia se confirma la certeza del daño fiscal y el nexo de causalidad con la conducta de la investigada **MARTHA ASCENCIO**, en calidad de ex tesorera de la alcaldía de Ibagué, y que tal cargo que se encuentra amparado por las pólizas de manejo aquí cuestionadas.

Entiéndase que el papel que juega el asegurador es 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 riesgo amparado. De hecho, de conformidad con el concepto jurídico CGR-OJ 183 del 5 de octubre de 2018, la entidad fiscal en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal pasa a ocupar el lugar de "beneficiaria" de la póliza de seguro, solo para los efectos de resarcir el patrimonio público, en caso que el proceso culmine con la declaratoria de responsabilidad, como ocurre en el caso concreto.

#### 4) Cláusula CLAIMS MADE.

Este despacho se atiene a lo resuelto en el numeral (2) de las consideraciones frente a los argumentos de **LIBERTY SEGUROS** denominado "**CLÁUSULA CLAIMS MADE**".

#### ➤ DECISIÓN DEL DESPACHO:

Una vez atendidos los argumentos expuestos por la defensa, se tiene que los mismos no logran desvirtuar lo expuesto en el Auto No. 1661 del 11 de octubre de 2023, "**POR EL CUAL SE ORDENA IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL A UN RESPONSABLE FISCAL Y SE ARCHIVA A OTROS DENTRO DEL PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL (...)**", por lo que, esta Delegada procede a **DECLARAR** como **TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE** a la compañía aseguradora **LIBERTY SEGUROS S.A.** identificada con NIT. 860.039.988-0, de conformidad con su porcentaje de participación 47.50%, con ocasión a las siguientes pólizas de seguro de manejo oficial No. **3601217000075** y **3601217000146** en coaseguro con **MAPFRE COLOMBIA**.

#### 3) ALLIANZ SEGUROS S.A. identificada con el NIT 860.026 182-5

Como bien se indicó previamente, en el Auto No. **1661 del 11 de octubre de 2023**, "**POR EL CUAL SE ORDENA IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL A UN RESPONSABLE FISCAL Y SE ARCHIVA A OTROS DENTRO DEL PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL**", las pólizas otorgadas se encuentran distribuidos entre los funcionarios públicos de la alcaldía municipal de Ibagué (Tolima). La cobertura del manejo global sector oficial y de responsabilidad civil de servidores públicos de las siguientes pólizas tienen como amparos, entre varios, los "fallos fiscales con responsabilidad fiscal" y de acuerdo con condiciones generales de cada una, la



FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 94 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

aseguradora **ALLIANZ SEGUROS S.A.** identificada con el NIT 860.026 182-5 y en coaseguro con **Aseguradora Solidaria** se estableció lo siguiente:

- **Póliza** Cobertura de Manejo oficial No. 022312401  
**Expedición:** 10 de agosto de 2018  
**Vigencia:** 14 de julio de 2018 — 19 de julio de 2018  
**Valor asegurado:** \$200.000 000  
**Tomador:** Alcaldía de Ibagué  
**Asegurado y beneficiario:** Alcaldía de Ibagué.  
**Amparos contratados:** PATRIMONIO  
**Coaseguro:** Aseguradora Solidaria con un 40.00%.
- **Póliza** Cobertura de Manejo oficial No. 022303415  
**Expedición:** 24 de julio de 2018  
**Vigencia:** 20 de julio de 2018 al 19 de julio de 2019  
**Valor asegurado** \$200.000 000  
**Tomador** Alcaldía de Ibagué Categorías de cargos A, B, C,  
**Asegurado y beneficiario** Alcaldía de Ibagué.  
**Amparos contratados:** PATRIMONIO  
**Coaseguro:** Aseguradora Solidaria con un 40.00%.

En ese orden de ideas, el resultado del presente proceso de responsabilidad fiscal expone que, el daño se circunscribe por la pérdida de recursos públicos que descontados de la **“CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ”**, por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello; hechos irregulares que corresponden a la conducta omisiva de uno de sus funcionarios de Alcaldía municipal de Ibagué (Tolima), la señora **MARTHA ASCENCIO** identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799, en su condición de Director Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería para el periodo comprendido entre 5 de abril de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019, por lo que, la aseguradora **ALLIANZ SEGUROS S.A.**, se mantuvo vinculada en el presente proceso.

➤ **ARGUMENTOS DE DEFENSA PRESENTADOS POR LA ASEGURADORA LA ALLIANZ SEGUROS S.A. identificada con el NIT 860.026 182-5.**

Al respecto, se observa en el expediente los radicados ER0205254 y ER0205255 del 30 de octubre de 2023, mediante los cuales el apoderado especial de la aseguradora **ALLIANZ SEGUROS S.A.** presenta los argumentos de defensa frente al Auto de imputación No. 1661 del 11 de octubre de 2023, y aporta las condiciones generales de las pólizas objeto de estudio. (Folio No.1187-1230)<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 7



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 95 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

En efecto, la defensa luego de indicar que lo antecedentes de la investigación fiscal, afirma que esta instancia no cumplió los requisitos contractuales esenciales para afectar las Pólizas No. 022312401 y 022303415, pues a su sentir, los fundamentos facticos y jurídicos del caso, no demuestran que las mismas tengan cobertura.

De manera sucinta, indica que frente a las vigencias de las Pólizas No. 022312401 y 022303415, no se materializaron ningún de los riesgos asegurados y en cuanto a la póliza 022303415 no se logró demostrar que la conducta del presunto menoscabo no se logró demostrar, en el entendido que dichos dineros se encuentran en el erario público, al ser impuestos de carácter indirecto nombrado como Gravamen al Movimiento Financiero -GMF-.

**I. EN EL PRESENTE CASO NO SE REÚNEN LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL, CONCRETAMENTE, NO SE DEMOSTRÓ LA EXISTENCIA DE CULPA GRAVE Y/O DOLO EN CABEZA DE LA SEÑORA MARTHA ASCENCIO.**

El abogado expone que para que se configure la responsabilidad fiscal se requiere que el daño patrimonial este acreditado y cita varias pronunciamiento del Consejo de Estado relacionada con el proceso de responsabilidad fiscal y de la necesidad que el daño patrimonial del Estado se encuentre debidamente probado para que sea susceptible de resarcimiento.

Luego, aterriza al caso concreto y afirma que no se encuentra acreditado el presunto daño patrimonial ocasionado al Ministerio de Educación Nacional y al Municipio de Ibagué por la suma de \$ 10.719.982, en virtud de que los recursos fueron debitados de manera automática por el Banco BBVA a nombre del Tesoro nacional. De manera que, los dineros por concepto de GMF actualmente se encuentran en el Estado y que por tanto no existía detrimento patrimonial. Al tenor del escrito se observa:

*"(...) no puede hablarse de la existencia de un detrimento atribuible a la conducta de la señora Martha Ascencio, como quiera que, para ello, la entidad tiene que verse efectivamente menoscabada en su patrimonio, sin embargo, los elementos de convicción del plenario no permiten inferir que así haya sido. Las actuaciones de la señora Martha se circunscribieron al cumplimiento de sus funciones legales.*

*En concordancia con lo indicado, no es posible indicar que se generó un detrimento patrimonial al Ministerio De Educación Nacional y al Municipio de Ibagué cuando la gestión y administración del personal se ajustó a la necesidad de proveer el cargo Profesional Administrativo II, siendo una gestión económica y fiscal eficiente. (...)"*

**II. INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL POR AUSENCIA DE NEXO CAUSAL.**

Sobre este punto, el abogado de la aseguradora expone el contenido del artículo 5 de la Ley 610 de 2000 relacionado con los elementos de la responsabilidad e indica que, ante la ausencia



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

de alguno de ellos, no se puede predicar responsabilidad de tal índole en contra de su defendida como garante. A su vez, se refiere a la conducta desplegada por la servidora pública se ajusta a los deberes que le fueron impuestos frente al giro de los recursos con destino a la cuenta de la fiducia, además porque están enmarcadas por el principio de buena fe.

Por otro lado, menciona que el **"ente acusador"** no demostró si los servidores públicos buscaban un interés ajeno a los fines de la administración de la empresa, ni cual fe el ingreso o beneficio que supuestamente hubiese podido obtener, luego indica que la conducta de la funcionaria no fue culposa, así: "(...) *En lo que atañe a la actuación de la funcionaria, debe precisarse que, en efecto, no se presentaron irregularidades en el pago, si bien este se realizó conforme a los pagos que se habían realizado con anterioridad a la fiduciaria, por ende, su conducta no fue culposa. (...)*"

### **III. FUNDAMENTOS DE DEFENSA FRENTE A LA VINCULACIÓN DE ALLIANZ SEGUROS S.A. COMO TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE.**

En esta oportunidad, la defensa pone de presente el instructivo No. 82113-001199 del 19 de junio de 2002, y Circular No 005 proferidos por la Contraloría General de la Nación, para afirmar que el este ente de control no efectuó el análisis y estudio del amparo y las condiciones pactadas en las pólizas de seguro, teniendo en cuenta que: **1)** el DOLO y la CULPA GRAVE son riesgos inasegurables, **2)** inexistencia de obligación a cargo de la compañía aseguradora por cuanto no se realizó el riesgo asegurado, **3)** inexistencia de solidaridad entre los coaseguros y la obligación de ALLIANZ Seguros S.A. limitada a su porcentaje de participación. **4)** aplicación del deducible, **5)** imposibilidad de exceder el límite del valor asegurado, ítems que la defensa expone de la siguiente manera:

- 1. EL ENTE DE CONTROL PASÓ POR ALTO QUE EL DOLO Y LA CULPA GRAVE SON RIESGOS INASEGURABLES, Y CON FUNDAMENTO EN LAS PÓLIZAS DE MANEJO No. 022312401 y 022303415, NO ERA POSIBLE MANTENER LA VINCULACIÓN COMO TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE A MI PROCURADA.**

Luego, de citar el artículo 1055 del Código de Comercio relacionado con los riesgos inasegurables y mencionar los postulados del consejo de Estado sobre el tema, la defensa menciona que en el evento de considerar el actuar de los presuntos responsables como dolo o culpa grave, no se podrá hacer afectivas las pólizas expedidas por **ALLIANZ SEGUROS S.A.** por cuanto dichos riesgos no son asegurables.

Para ello, cita el resuelve del Auto de imputación No. 1661 del 11 de octubre de 2023 relacionado con la conducta de la presunta responsable fiscal, e insiste que el **DOLO** y la **CULPA GRAVE** no son asegurables, de modo que, a su sentir se deberá desvincular a la aseguradora.



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 97 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

En suma solicita: "(...) ruego al Despacho que se apliquen las cláusulas y condicionados particulares y generales de las pólizas vinculadas, para efectos de que, si se llega a evidenciar la aplicación de alguna cláusula de exclusión, o cualquier otro escenario que haga menester la desvinculación de mi prohijada, tales como la prescripción, ausencia de cobertura temporal, o la configuración de alguna otra derivada de la póliza, que haga menester la desvinculación de mi prohijada en esta causa, se proceda de conformidad (...)"

**2. INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN A CARGO DE LA COMPAÑÍA ASEGURADORA POR CUANTO NO SE REALIZÓ EL RIESGO ASEGURADO EN LAS PÓLIZAS DE MANEJO No. 022312401 Y No. 022303415.**

El abogado insiste que la investigada no ha actuado de forma dolosa o gravemente culposa, pues a su juicio lo que está probado es que el banco BBVA fue quien de manera automática realizó el débito de los recursos por concepto -GMF-, y la entidad financiera no está asegurada por la póliza.

Y, que en virtud de la libertad contractual el abogado pone de presente que la obligación condicional implica exigir los presupuestos siempre y cuando sean pactados por las partes dentro del contrato de seguro. Dicho de otra forma, lo que quiere destacar es aquella libertad de escoger cuales son los riesgos transferidos y por los cuales únicamente se puede llamar a responder. Lo anterior, lo fundamenta con jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia relacionado con los riesgos que asumen a su arbitrio las aseguradoras y lo principios de la autonomía de la voluntad y la buena fe.

Luego, desciende al caso concreto y considera que no resulta procedente declara la responsabilidad fiscal, en cuanto no se ha materializado el riesgo asegurado y que, por tanto, no se encuentran acreditados los elementos que exige el artículo 5 de la Ley 610 del 2000. Insiste que no se cumple con la condición de cobertura concerniente a perjuicios que sean consecuencia de la ocurrencia de un siniestro imputable al asegurado.

**3. LA OBLIGACION DE ALLIANZ SEGUROS S.A. SE CIRCUNSCRIBE AL PORCENTAJE DE PARTICIPACION TENIENDO EN CUENTA LA EXISTENCIA DE COASEGURO E INEXISTENCIA DE SOLIDARIAS ENTRE LAS COASEGURADORAS.**

Afirma que las pólizas vinculadas y expedidas por su defendida fueron tomadas bajo la modalidad de coaseguro con la aseguradora solidaria y que se distribuye unos porcentajes para cada una, siendo el 60% para Allianz Seguros y el 40% para el coaseguro solidaria y que cada uno responde ante un siniestro de conformidad con el porcentaje de participación de manera conjunta más no solidaria.



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

**a. EN CUALQUIER CASO, SE DEBERAN TENER EN CUENTA DE LOS DEDUCIBLES PACTADOS.**

Solicita tener en cuenta los deducibles pactados en el contrato de seguro correspondiente al 3% del valor de la pérdida sin mínimo para ambas palizas vinculadas y para ello expone el concepto desarrollado por la Superintendencia Financiera de Colombia sobre el deducible, finalmente, menciona: "(...) en el hipotético evento en el que mi representada sea declarada civilmente responsable en virtud de la aplicación del contrato de seguro, es de suma importancia que el honorable juzgador descuente del importe de la indemnización la suma pactada como deducible."

**b. EN CUALQUIER CASO, DE NINGUNA FORMA SE PODRA EXCEDER EL LIMITE DEL VALOR ASEGURADO.**

La defensa considera que en el hipotético evento de que esta instancia encuentre procedente la cobertura en el caso concreto, solicita que se debe tener en cuenta la cifra que no exceda el valor asegurado pactado por la parte del contrato de seguro, a la luz del artículo 1079 del Código de Comercio. Posteriormente, afirma que: "(...) no se podrá de ninguna manera obtener una indemnización superior en cuantía al límite de la suma asegurada por parte de mi mandaten, y en la proporción de dicha pérdida que le corresponda debido a la porción de riesgo asumido, que se encuentran descrita en la caratula de la póliza."

Para terminar, el apoderado de la aseguradora solicita respetuosamente el archivo y/o desvinculación como tercero civilmente responsable de la presente actuación fiscal.

➤ **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO RESPECTO A LOS ARGUMENTOS DE DEFENSA PRESENTADOS POR LA ASEGURADORA ALLIANZ SEGUROS S.A. identificada con el NIT 860.026 182-5.**

**I. EN EL PRESENTE CASO NO SE REÚNEN LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL, CONCRETAMENTE, NO SE DEMOSTRÓ LA EXISTENCIA DE CULPA GRAVE Y/O DOLO EN CABEZA DE LA SEÑORA MARTHA ASCENCIO.**

Al respecto, basta con revisar el daño fiscal señalado en el Auto No. 1661 del 11 de octubre de 2023, "POR EL CUAL SE ORDENA IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL A UN RESPONSABLE FISCAL Y SE ARCHIVA A OTROS DENTRO DEL PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL (...)" y el acápite 2 denominado "DE LA CERTEZA DE LA EXISTENCIA DEL DAÑO Y SU CUANTIFICACIÓN", de la presente investigación para comprender que la cobertura del manejo global sector oficial de las pólizas citadas tienen como amparos, entre varios, los "fallos con responsabilidad fiscal" para las vigencias del 2018 y de acuerdo con condiciones generales de cada póliza, la aseguradora **ALLIANZ SEGUROS S.A.**, estableció la vigencia para cada uno de la siguiente manera: (Folio No. 325 y ss)



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 99 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

POLIZA	EXPEDICION	VIGENCIA	DAÑO FISCAL	AMPARO
022312401	10 de agosto de 2018	14 de julio de 2018 hasta el 19 de julio de 2018	Del 31 de mayo de 2017 al 31 de agosto de 2018	FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL
022303415	24 de julio de 2018	20 de julio de 2018 hasta el 19 de julio de 2019		

\*Cuadro elaborado por el despacho

Acorde con los extractos bancarios del banco BBVA Colombia, allegados al expediente, reportan que, el descuento del Gravamen al Movimiento Financiero – GMF – se dio a partir del 31 de mayo de 2017 al 31 de agosto de 2018, así<sup>60</sup>:

COBRADOS SEGÚN EXTRACTO BANCARIO			
VIGENCIA	MES	VALOR	TOTAL
2017	MAYO	\$ 205.671	
	JUNIO	\$ 103.426	
	JULIO	\$ 11.824	
	AGOSTO	\$ 67.909	
	SEPTIEMBRE	\$ 221.619	
	OCTUBRE	\$ 134.441	
	NOVIEMBRE	\$ 105.175	
	DICIEMBRE	\$ 144.020	
		\$ 994.085	\$ 994.085
2018	ENERO	\$ 64.027	
	FEBRERO	\$ 97.891	
	MARZO	\$ 79.903	
	ABRIL	\$ 1.071.589	
	MAYO	\$ 369.672	
	JUNIO	\$ 101.973	
	JULIO	\$ 6.117.606	
	AGOSTO	\$ 1.823.236	
	SEPTIEMBRE	\$ -	
	OCTUBRE	\$ -	
	NOVIEMBRE	\$ -	
	DICIEMBRE	\$ -	

<sup>60</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\CD.FI 18\A.-) Carpeta "Hallazgo No. 814910"\EXTRACTOS BANCARIOS



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

		\$ 9.725.897	\$ 9.725.897
	<b>TOTAL</b>	\$ -	\$ 10.719.982

Fuente: Extractos Bancarios de la Cuenta Corriente Remunerada y Estados Financieros FFIE – ETC Ibagué

Dado que la cobertura y el alcance de las pólizas No. 022312401 y 022303415 en estudio se encuentra entre 14 de julio de 2018 hasta el **19 de julio de 2019** y el daño patrimonial en el presente proceso de responsabilidad fiscal se materializado con desde el **31 de mayo de 2017 hasta el 31 de agosto de 2018**, es claro que las citadas pólizas solo cubren el detrimento fiscal acá cuestionado.

Además, resulta importante recordar que de acuerdo las competencias constitucionales y legales conferidas a esta Entidad fiscal, el proceso de responsabilidad fiscal tiene como objeto: *"(...) el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público 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 de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.(...)"*, según lo previsto en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.

Lo anterior, permite entender sin lugar a duda, que el proceso de responsabilidad fiscal se restringe exclusivamente a declarar la existencia de un daño al patrimonio público y en consecuencia el resarcimiento por parte del funcionario público o del particular que de forma gravemente culposo a dolosa lo haya ocasionado.

Para el caso concreto, se le aclara a la defensa que la presente causa fiscal se ocasionó por el actuar irregular y negligente en la marcación y/o identificación de la cuenta corriente como exenta por el tributo (GMF) que tuvo como resultado un *"pago de lo no debido"* en cuantía indexada a diciembre de 2024 **QUINCE MILLONES SETECIENTOS SEIS MIL TRESCIENTOS CUATRO PESOS M/CTE (\$15.706.304)**, que el municipio de Ibagué (Tolima) no tenía la obligación legal de responder y que en virtud del artículo 4 de la Ley 610 de 2000, esta delegada pretende buscar su resarcimiento que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

De lo probado en el expediente, se tiene que la entidad financiera del BBVA Colombia S.A., mediante oficio del 2 de diciembre de 2021 le pone presente a la actual tesorera del municipio de Ibagué los presupuestos normativos del Estatuto Tributario y del Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016, sobre la obligatoriedad del cliente de solicitar la exoneración del GMF y afirmó lo siguiente: ***"Cuando no se cumpla con la anterior obligación se causará el Gravamen a los Movimientos Financieros, el cual no será objeto de devolución y/o compensación."*** (Folio No. 591-595)



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 101 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Pese a lo anterior, el despacho indagó con la entidad financiera del BBVA Colombia, para profundizar sobre la solicitud de reintegro incoada por la actual tesorería municipal de Ibagué, en consecuencia, mediante radicado **ER0034418** del 9 de marzo de 2022 señaló que el presente caso: "... **el banco actúa como un mero intermediario en la operación al retener y posteriormente declarar y trasladar a la Dirección del Tesoro los dineros del impuesto generado, con lo cual los recursos no se quedan en el patrimonio del Banco.**" (Folio No. 597-607). De tal manera que resulta pertinente mencionar el artículo 877 del Estatuto tributario que estipula la destinación de los dineros recaudados por GMF, así:

**"ARTICULO 877. DECLARACIÓN Y PAGO DEL GMF.** <Artículo adicionado por el artículo 1 de la Ley 633 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> **Los agentes de retención del GMF deberán depositar las sumas recaudadas a la orden de la Dirección General del Tesoro Nacional, en la cuenta que ésta señale para el efecto, presentando la declaración correspondiente, en el formulario que para este fin disponga la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.**

*La declaración y pago del GMF deberá realizarse en los plazos y condiciones que señale el Gobierno Nacional.*

**PARAGRAFO.** *Se entenderán como no presentadas las declaraciones, cuando no se realice el pago en forma simultánea a su presentación.* (Negrilla, cursiva y subrayado fuera del texto original)

Por lo anterior, esta delegada con posterioridad a la decisión del "ad-quem" mediante **Auto No. ORD – 068 - del 20 del 20 de junio de 2023** emitido por la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de República, requirió a la entidad financiera BBVA Colombia y, en consecuencia, mediante radicado ER0136649 y ER137640 del 1 de agosto de 2023 allegó la siguiente certificación: (Folio No. 922 / referencia cruzada)

EL SUSCRITO CONTADOR PUBLICO DEL  
BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA COLOMBIA S.A.

CERTIFICA QUE:

Por el año gravable 2017 y 2018 se retuvo declarar y pago a la Dirección del Tesoro Nacional, la suma de DIEZ MILLONES SETECIENTOS DIEZ Y NUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS (\$10.719.982) MONEDA CORRIENTE. Dichos recursos tuvieron origen en el gravamen a los movimientos financieros aplicado a la cuenta corriente No.00130309000100034999 cuyo titular es Alianza Fiduciaria Fideicomisos.

La presente certificación se expide el día uno (1) del mes de Agosto de dos mil veintitrés (2023) con destino a la Contraloría General de la Republica.

Firmado digitalmente por  
Wilson Eduardo Díaz Sanchez  
**WILSON EDUARDO DÍAZ SANCHEZ**  
Finance Cross Business Execution Head  
Director Contable y Tributario BBVA Colombia  
TP 62071-T

Pago al tesoro Nacional  
de los \$10.719.982



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

\*Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 5\DVD\_Anexos radi ER0136519\_FI\_922

Lo anterior, como lo indica la defensa de la aseguradora, se puede determinar, por un lado, que los recursos descontados por el impuesto denominado Gravamen al Movimiento Financiero - GMF- a través de la “CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ” fueron depositados a la orden de la Dirección del Tesoro Nacional, pero, tal situación confirma aún más el daño al erario, porque a la luz de los pronunciamientos del Consejo de Estado y la Oficina Jurídica de la Entidad Fiscal, en el presente caso no se está hablando de una simple operación de transferencia de recursos entre entidades públicas (**ETC IBAGUE y DIAN**) bajo el principio de Unidad de Caja sino como un gasto injustificado que surge del incumplimiento de las funciones de un gestor fiscal.

Sobre el tema, la oficina jurídica de la Contraloría General de la República a través del concepto **EE0044881 del 12 de marzo de 2014**, señaló que los “pagos de lo no debido” denota una lesión al patrimonio del Estado, en cuanto afectan injustificadamente el patrimonio específico de la Entidad, al tenor se tiene:

*“... (...) El pago de un valor superior al debido, denota una administración ineficiente y descuidada de los recursos públicos, así el pago de se haya efectuado a otra entidad estatal, En este orden el pago de lo no debido, genera un detrimento patrimonial para la entidad, que puede ser objeto de un proceso de responsabilidad fiscal”.*

*“... Si uno o varios de los servidores públicos intervinientes en cualquier operación administrativa, se aparta del procedimiento legal y generan un daño patrimonial al Estado como causa de su dolo o su culpa grave, se concluye que existe responsabilidad fiscal. El concepto original de la Sala de Consulta y Servicios Civil del Consejo de Estado se refiere específicamente a sanciones, multas e intereses moratorios que una entidad del Estado deba por razón de la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor públicos. La lesión patrimonial causada al presupuesto de la Entidad sancionada constituye el daño que exige iniciar un proceso de responsabilidad fiscal para determinar si la conducta que lo causo por parte de gestor fiscal fue dolosa o gravemente culposa. De probarse la antijuridicidad del daño habrá lugar al resarcimiento o reparación<sup>61</sup>.”*

***El pago de impuesto o de otras sumas claramente exentas puede generar responsabilidad fiscal si se demuestra el dolo o culpa del gestor fiscal. Partiendo de la base interpretativa que la jurisprudencia ha dado a la unidad de***

<sup>61</sup> Sentencia C-340/07, M.P. Rodrigo Escobar Gil: “De acuerdo con la noma que se estudia, para que exista responsabilidad fiscal debe haber una “lesión del patrimonio público”, sin la cual no existe daño patrimonial al Estado. El legislador utiliza el concepto jurídico de “lesión” para precisar el concepto general del daño” lo que implica que debe tratarse de un daño antijurídico”. (negrilla fuera del texto)



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 103 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

*caja, según se ha consignado y bajo el entendido que los presupuestos individuales de cada entidad tienen una finalidad diferente de conformidad con la misión y funciones del organismo, esos menoscabos patrimoniales pueden conllevar responsabilidad fiscal. (Negrilla y cursiva fuera de texto)*

Finalmente, respecto de la figura del pago de lo debido, señaló lo siguiente:

*(...) Naturalmente, bajo el presupuesto que la responsabilidad es subjetiva y cada caso es diferente, el hallazgo del pago de lo no debido a otra entidad del Estado debe ser objeto de proceso de responsabilidad fiscal. Si no se puede probar la antijuricidad del daño, mediante dolo o culpa del gestor fiscal, no habrá lugar a declarar la responsabilidad del agente y con menor razón la reparación del daño.*

**El pago de lo no debido puede significar la desobediencia de un precepto legal, un gasto injustificado, pero por sí sólo no constituye causal de responsabilidad fiscal y será obligación del operador jurídico demostrar los demás elementos (daño, gestor fiscal, culpa, dolo, conexidad, etc) de conformidad con la Ley 610 de 2000.**

**En consecuencia, cuando una entidad pública u organismo de carácter público paga a otra de la misma naturaleza una suma por concepto de impuesto, sin estar obligado a ello, puede producirse un daño patrimonial que debe analizar el operador jurídico, valorarlo y probarlo a la luz de una conducta dolosa o gravemente culposa y demostrar el nexo causal de esta y el daño. (...)** (Negrilla, cursiva y subrayado fuera de texto)

En ese orden de ideas, contrario a lo alegado por la defensa, en el presente caso si se encuentra acreditado el daño fiscal y los demás elementos para declarar la responsabilidad fiscal, pues se encuentra probado que la conducta de la investigada **MARTHA ASCENCIO** es responsable del daño patrimonial causado al Estado, por la pérdida de recursos públicos que fueron descontados de la "CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ", por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello, generando un gasto de manera injustificada que en efecto mermo el patrimonio de la entidad territorial (Ibagué).

Entiéndase que, las causas del daño fiscal mencionado se originan por la inobservancia de las funciones de la tesorería del municipio de Ibagué, representada en la omisión de identificar, establecer y/o demostrar de manera **OPORTUNA** e inequívoca las cuentas bancarias que manejan el presupuesto general territorial con destinación social, las cuales estarían exentas de pagar el mencionado tributo.

En ese orden de ideas, el argumento planteado por la defensa, no logra desvirtuar la responsabilidad del tomador de la póliza de manejo, en la materialización del daño al patrimonio



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

ocasionado a los intereses del municipio de Ibagué (Tolima), dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. **80732-2020-37336**.

**I. INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL POR AUSENCIA DE NEXO CAUSAL.**

A modo recordatorio, se tiene que, de acuerdo a la información allegada al expediente, la señora **MARTHA ASCENCIO** identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799, llevó a cabo sus funciones como Directora Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería de Ibagué (Tolima) para el periodo comprendido del **5 de abril de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019** y nombrada mediante Decreto No. 1000-0368 del 1 de abril de 2016 y posesionada el 5 de abril del mismo año. (Folio No. 18 / Referencia cruzada)<sup>62</sup>

Conforme al Manual de Especifico de Funciones y Competencias Laborales la Secretaria de hacienda – Dirección de Tesorería tiene como propósito principal “...responder ante el jefe inmediato, por la planeación, coordinación, ejecución, supervisión y control de las actividades que permitan una gestión adecuada de los planes, programas y proyectos relacionados con recepcionar el recaudo por todos los tributos a favor del municipio y realizar los pagos debidamente autorizados bajo normas de control y seguimiento garantizando que se efectúen con sujeción a los principios de oportunidad, seguridad, transparencia, responsabilidad y liquidez.” (Folio No. 18 / Referencia cruzada)<sup>63</sup>

Así mismo, en el mencionado manual allegado al expediente describe aquellas funciones esenciales y comunes al nivel jerárquico, así:

<b>FUNCIONES ESENCIALES</b>	<b>FUNCIONES COMUNES</b>
Dirigir, vigilar y coordinar el trabajo de los grupos internos de trabajo en la ejecución de las políticas, planes, programas y programas y proyectos asignados a la dependencia y en el despacho correcto y oportuno de los asuntos de su competencia.	Dirigir la elaboración, seguimiento, ajuste y evaluación de los instrumentos de planeación institucional (Plan de Desarrollo Municipal, Plan Estratégico, Planes de Acción, Plan de Inversiones, Plan Anual de Adquisiciones, entre otros), los programas y proyectos que requiera la Alcaldía Municipal de Ibagué, en el corto, mediano y largo plazo, dentro de las normas legales y criterios regulatorios vigentes.
Orientar la actividad de solicitar a las Dependencias de la Administración Central Municipal, las necesidades de recursos del Presupuesto asignado a cada dependencia para elaborar al Plan Anual Mensualizado de caja PAC.	Evaluar e informar a su superior inmediato, sobre los resultados de su gestión, para facilitar la toma de acciones y decisiones, que permitan optimizar su desempeño.
Asegurar el cumplimiento del PAC, evaluar su ejecución, proponer las acciones a seguir y sugerir los ajustes necesarios.	Proyectar y/o revisar la respuesta con calidad y oportunidad a las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias enviadas por los ciudadanos, relacionadas con su área y funciones y firmar cuando corresponda
Administrar y controlar los recursos que conforman los fondos cuenta, velando por el oportuno recaudo de los	Atender requerimientos de los entres internos y externos de control, los cuales consisten en atención a visitas de auditoria o

<sup>62</sup> Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\C.PRINCIPAL 1\CD\_FI 18\B.-) Carpeta "MARTHA ASCENCIO C.C. 28.927.799"

<sup>63</sup> Ibidem.



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 105 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

dineros y el ágil cumplimiento de las obligaciones y objetivo de los mismos.	revisión, solicitudes de presentación de informes eventuales o de informes periódicos.
Dirigir y coordinar las operaciones de Tesorería para garantizar que estas se efectúen con sujeción a los principios de oportunidad, seguridad, transparencia, responsabilidad y liquidez.	Participar en representación de la dependencia, en las reuniones, consejos, juntas o comités de carácter oficial cuando sea designado o delegado, de conformidad con los procesos y procedimientos vigentes.
Efectuar las operaciones necesarias para invertir los excedentes de la liquidez, en entidades financieras de reconocida solidez y solvencia vigiladas por las autoridades correspondientes y en consideración a la programación de compromisos.	Efectuar seguimiento y control al Plan de Acción, Mapas de Riesgos, Indicadores de Gestión, Planes de Mejoramiento y demás herramientas para una efectiva gestión institucional, garantizando el cumplimiento de los compromisos adquiridos y/o formulando las propuestas de mejora tendientes a aumentar el desempeño global de la dependencia.
Coordinar, los procesos de cobro coactivo del impuesto, gravámenes, anticipos, sanciones, tarifas de valorización, tasas, contribuciones, multas e interés de competencia de la Tesorería Municipal con el fin de llevar a cabo el control debidamente adecuado.	Proferir los actos administrativos que le correspondan a la dependencia, con el fin de formalizar las actuaciones y decisiones, en el marco de la constitución y la ley.
Orientar el diseño e implementación de ágiles y modernos sistemas de recaudo de los impuestos gravámenes, contribuciones y tasas para dar cumplimiento a la normatividad vigente y las obligaciones de los contribuyentes	Coordinar y participar en la preparación y ejecución del proceso de rendición de cuentas e información a la ciudadanía, así como en las actividades asociadas con el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, conforme a las normas vigentes.
Dirigir las actividades concenientes al registro de los ingresos y pagos con cargo a los recursos del Presupuesto Municipal a fin de llevar un control para determinar los ingresos y gastos del municipio.	Realizar seguimientos a los contratos, convenios y demás actos contractuales suscritos por la Dependencia, en donde haya sido delegado como Supervisor en el marco de las competencias asignadas, propendiendo por su correcta ejecución, de acuerdo a lo establecido contractualmente y a la normatividad vigente, presentado los respectivos informes de supervisión y demás documentación asociada a la ejecución, hasta su liquidación.
Dirigir y coordinar la ejecución y control del flujo de caja para conocer los ingresos y egreso reales del Municipio	Dirigir y estimular la participación del Capital Humano a su cargo, contribuyendo a la existencia de mejores niveles de clima organizacional, donde se estimule el incremento en la satisfacción y la productividad en el desempeño laboral, como factores acordes al nivel de exigencia en la ejecución de los procesos y las directrices que se tracen en la Entidad.
Ejercer la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de obligaciones a favor del Municipio de conformidad con lo establecido en legislación de lo contencioso administrativo y de procedimiento civil y de la delegación que realice el Alcalde.	Requerir la actualización de los sistemas de información relacionados con los temas de su dependencia, a nivel administrativo y propio de su sector, que permitan un adecuado control.
Establecer las estrategias y métodos para realizar su propio control interno y establecer la cultura de autocontrol en cumplimiento de las disposiciones legales.	Dirigir y responder por las actividades orientadas a la actualización y organización del archivo de la dependencia, con el objeto de facilitar la consulta y/o requerimientos que, sobre el particular, realicen los ciudadanos.
Dirigir y coordinar el pago oportuno de todas las obligaciones del Municipio con el sector educativo adscrito al Municipio de Ibagué, el control de ingresos y pagos, ejecución y control del flujo de caja y demás.	Dirigir y responder por las actividades requeridas para la operación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión de la Alcaldía Municipal de Ibagué- SIGAMI y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia, de acuerdo con la normatividad vigente en materia de control interno, calidad seguridad y salud en el trabajo y gestión ambiental.



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Las demás que le sean asignadas por el superior jerárquico de manera verbal o escrita y las que de manera reglamentaria se llegaren a adicionar en el futuro, conforme a la naturaleza del cargo.

Cumplir con las actividades y acciones determinadas por el Sistema Integrado de Gestión de la Alcaldía Municipal de Ibagué-SIGAMI, para el desarrollo eficaz de las metas y objetivos ambientales, de acuerdo con los lineamientos de la Norma ISO 14001 y la Plan Integral de Gestión Ambiental – PIGA-.

Cumplir y verificar el cumplimiento del personal a cargo, en las actividades del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo – SG-SST. A partir del uso correcto de los elementos de protección personal, para prevenir los accidentes de trabajo y enfermedades laborales, de acuerdo con los lineamientos de la normatividad vigente y el Reglamento de Higiene y Seguridad Industrial, adopta en la Entidad.

\*Cuadro elaborado por el Despacho / Manual Específico de Funciones

En armonía de lo anterior, se cuenta con el artículo 9 del Decreto 405 de 2001, " *Por el cual se reglamenta parcialmente el Libro VI del Estatuto Tributario*", así:

*"(...) **Artículo 9º.** Identificación de las cuentas por parte de las **tesorerías** de las entidades territoriales. Para efectos del numeral 9º del artículo 879 del Estatuto Tributario se entenderá como "**manejo de recursos públicos**" aquellas operaciones mediante las cuales se efectúa la ejecución del Presupuesto General Territorial en forma directa o a través de sus órganos ejecutores respectivos, salvo que se trate de recursos propios de los establecimientos públicos del orden territorial los cuales no están exentos de gravamen a los movimientos financieros y como "tesorerías de las entidades territoriales" aquellas instancias administrativas del orden territorial asimilables en cuanto a sus funciones legales a la Dirección General del Tesoro Nacional.*

*Igualmente se considera manejo de recursos públicos, el traslado de impuestos de las entidades recaudadoras a las tesorerías de los entes territoriales o a las entidades que se designen para tal fin.*

***La identificación, ante los establecimientos de crédito respectivos, de las cuentas corrientes o de ahorro donde se manejen de manera exclusiva recursos públicos del Presupuesto General Territorial corresponderá a los tesoreros departamentales, municipales o distritales.** (...)" (Cursiva, negrilla y subrayado fuera del texto)*

De lo esgrimido previamente, se tiene que las tesorerías de las entidades territoriales son las encargadas de **identificar, establecer y/o demostrar** de manera inequívoca las cuentas bancarias que manejan el presupuesto general territorial con destinación social, las cuales estarían exentas de pagar el GMF, que, para el caso concreto, dicha labor recaía sin duda sobre el tesorero de la alcaldía municipal de Ibagué (Tolima) o quien haya hecho sus veces.

En ese sentido, al revisar detenidamente las funciones asignadas a la investigada, se observa que encajan dentro del concepto de gestor fiscal, por lo que están referidas a la ordenación, control, dirección, administración y manejo de los bienes o recursos de la entidad territorial, por lo que implicaba un poder decisorio como tesorera de dichos bienes o fondos.



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 107 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

De tal manera, que en el **Auto de apertura No. 101 del 26 de febrero de 2021** y en el **Auto de imputación No. 1661 del 11 de octubre de 2023**, se estipuló que la presunta responsable fiscal debía responder ante el Jeje Inmediato por la Planeación, coordinación, ejecución, supervisión y control de las actividades que permitan una gestión adecuada de los planes, programas y proyectos relacionados con el recaudo por todos los tributos a favor del municipio de Ibagué y realizar los pagos debidamente autorizados bajo las normas de control y seguimiento. (Folio No. 20-39)<sup>64</sup>.

El consecuente auto de vinculación e imputación, señaló que la señora **MARTHA ASCENCIO** en calidad de tesorera municipal, no adelantó las gestiones necesarias para reportar oportunamente a la entidad BBVA Colombia S.A., que la cuenta corriente donde se manejaban los recurso para la cofinanciación destinados a la infraestructura de las instituciones educativa de Ibagué, se encontraba exenta del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF-, generando un menoscabo al patrimonio del Estado por un valor de DIEZ MILLONES SETECIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$10.719.982), que indexada a diciembre de 2024 **QUINCE MILLONES SETECIENTOS SEIS MIL TRESCIENTOS CUATRO PESOS M/CTE (\$15.706.304)**.

Por lo anterior, este despacho se atiene a lo resuelto en el auto de imputación y el numeral 5.1. denominado "*MARTHA ASCENCIO, identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799, en su condición de Director Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería*"

## **II. FUNDAMENTOS DE DEFENSA FRENTE A LA VINCULACIÓN DE ALLIANZ SEGUROS S.A. COMO TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE.**

### **1. EL ENTE DE CONTROL PASÓ POR ALTO QUE EL DOLO Y LA CULPA GRAVE SON RIESGOS INASEGURABLES, Y CON FUNDAMENTO EN LAS PÓLIZAS DE MANEJO No. 022312401 y 022303415, NO ERA POSIBLE MANTENER LA VINCULACIÓN COMO TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE A MI PROCURADA.**

Al respecto, entiéndase que las pólizas de manejo oficial no operan únicamente sobre la base de riesgos inciertos en el sentido tradicional, sino que están destinadas a garantizar la salvaguarda de los recursos públicos frente a eventos como fraudes, actos dolosos o culposos de funcionarios, y pérdidas patrimoniales derivadas de incumplimientos contractuales dentro de su vigencia. Estos riesgos son asegurable y perfectamente compatibles con las condiciones de estas pólizas.

<sup>64</sup> Ver. Z:\PRF-2020-37336 IBAGUÉ FFIE\_IMPUESTOS\EXPEDIENTE DIGITAL\IC.PRINCIPAL 1

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

De conformidad con las condiciones generales de las pólizas de manejo global expedida por Allianz S.A en coaseguro con Solidaria, establece como "**AMPAROS OBLIGATORIOS**" los siguientes: (Folio No. 1219)

***"(...) LOS RIESGOS QUE IMPLIQUEN MENOSCABO DE LOS FONDOS Y BIENES DEL ESTADO, CAUSADOS POR SUS SERVIDORES PÚBLICOS POR ACTOS U OMISIONES QUE SE TIPIFIQUEN COMO DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL. (...)"*** (Negrilla y cursiva fuera del texto)

Nótese que, el proceso de responsabilidad fiscal tiene como objeto: "*(...) el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público 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 de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.(...)*", según lo previsto en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.

Y, de conformidad con lo resuelto en el auto de imputación y el numeral 5.1. denominado "*MARTHA ASCENCIO, identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799, en su condición de Director Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería*" es responsable del daño patrimonial causado al Estado, por la pérdida de recursos públicos que fueron descontados de la "*CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ*", por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello, generando un gasto de manera injustificada que en efecto mermo el patrimonio de la entidad territorial (Ibagué).

Entiéndase que, las causas del daño fiscal mencionado se originan por la inobservancia de las funciones de la tesorería del municipio de Ibagué, representada en la omisión de identificar, establecer y/o demostrar de manera OPORTUNA e inequívoca las cuentas bancarias que manejan el presupuesto general territorial con destinación social, las cuales estarían exentas de pagar el mencionado tributo.

Así las cosas, una vez valorados los medios probatorios existentes en el plenario, este despacho confirma una vez más la conducta OMISIVA de la investigada a título de **CULPA GRAVE**, al ser la causa eficiente del daño fiscal, materializado en disminución de la inversión que iba a ser destinado al cumplimiento de las metas fijadas en la Política Pública del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, esto es, la construcción de establecimientos educativos en el Municipio de Ibagué.

Esencialmente, se observa que el daño patrimonial atribuido en este caso, que involucra recursos mal administrados y que está directamente relacionado con las coberturas de las



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 109 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

pólizas de manejo oficial contratadas. Además, las pólizas de manejo oficial están diseñadas precisamente para responder a estas situaciones, protegiendo el patrimonio público frente a irregularidades administrativas y financieras que afecten los recursos durante su vigencia.

En ese orden de ideas, no resulta lógico afirmar que el dolo o la culpa grave son riesgos inasegurables, cuando el contrato de seguros relacionado con las pólizas de manejo global expedidas por **ALLIANZ SEGUROS S.A.** en coaseguro con **SOLIDARIA DE COLOMBIA**, ampara los **FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL** y ello implica la existencia de un daño fiscal, una conducta calificada como dolo o culpa grave y el nexo de causalidad entre dichos elementos.

Como se expuso en líneas anteriores, la póliza se mantiene vinculada y para efectos de la presente decisión, se declara el siniestro de la misma, toda vez que se emite **FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL** en contra de la exfuncionaria **MARTHA ASCENCIO**, y en cuanto a la conducta desplegada, esta instancia se remite a lo resuelto en el numeral **"5.1."** de la presente providencia relacionado con la conducta y cuantía a responder por parte de la investigada.

**2. INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN A CARGO DE LA COMPAÑÍA ASEGURADORA POR CUANTO NO SE REALIZÓ EL RIESGO ASEGURADO EN LAS PÓLIZAS DE MANEJO No. 022312401 Y No. 022303415.**

Al respecto, este despacho reitera que, como el resultado del presente proceso de responsabilidad fiscal, se tiene que el daño se circunscribe por la pérdida de recursos públicos que descontados de la **"CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ"**, por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello; hechos irregulares que corresponden a la conducta omisiva de uno de sus funcionarios de Alcaldía municipal de Ibagué (Tolima), la señora **MARTHA ASCENCIO** identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799, en su condición de Director Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería para el periodo comprendido entre 5 de abril de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019, por lo que, se declara el siniestro de las **Póliza** Cobertura de Manejo oficial No. 022312401 y 022303415 expedida por la Aseguradora **ALLIANZ SEGUROS S.A.** en coaseguro Solidaria de Colombia.

En ese orden de ideas, el argumento planteado por la defensa, no logra desvirtuar la responsabilidad del tomador de la póliza de manejo, en la materialización del daño al patrimonio ocasionado a los intereses del municipio de Ibagué (Tolima), dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. **80732-2020-37336**.

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

**3. LA OBLIGACION DE ALLIANZ SEGUROS S.A. SE CIRCUNSCRIBE AL PORCENTAJE DE PARTICIPACION TENIENDO EN CUENTA LA EXISTENCIA DE COASEGURO E INEXISTENCIA DE SOLIDARIAS ENTRE LAS COASEGURADORAS.**

Sobre el tema, se tiene que en los artículos 1092 y 1095 del Código de Comercio se regula la modalidad del coaseguro como una alternativa de contratación del seguro. Esta institución consiste en que a petición del asegurado o con su aquiescencia previa, varios aseguradores se distribuyen entre ellos determinado seguro. De lo anterior se deriva la pluralidad de relaciones jurídicas, es decir, coexistencia de varios contratos de seguro, y, en principio, la ausencia de solidaridad entre los aseguradores.

Señala la segunda de las disposiciones citadas como elemento de la esencia del coaseguro, el consentimiento previo o la petición del asegurado. Esta exigencia legal impondría en el caso en examen, que esa manifestación de voluntad, de ser viable, provenga directamente de la entidad pública contratante, excluyendo la posibilidad de que el asegurador a su arbitrio y unilateralmente decida distribuir entre otros aseguradores parte del seguro contratado.

Dicho lo anterior, la distribución del riesgo entre aseguradoras tiene por objeto que cada coaseguradora asuma un porcentaje determinado del riesgo, misma suerte tendrá entonces al momento de recaudar la prima, puesto que en ese mismo porcentaje en que se asuma el riesgo, le corresponderá del valor de la prima. Es así como, cada coaseguradora cuenta con un vínculo contractual independiente con el asegurado el cual los vuelve garantes ante este en virtud de los hechos que configuren un siniestro, pues dentro del contrato de seguro se dio expresamente la división de la obligación asumida.

Por ello, puede señalarse que el contrato de coaseguro se refiere a la llamada responsabilidad mancomunada, según la cual *"Si del texto de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior no resulta otra cosa, el crédito o la deuda se presumirán divididos en tantas partes iguales como acreedores o deudores haya, reputándose créditos o deudas distintos unos de otros"*<sup>65</sup> descartándose para el caso la solidaridad entre las coaseguradoras, pues es claro que una de las características de la solidaridad es que debe estar **expresamente determinado por la ley o contrato**, en los términos de los artículos 1137 y 1568 del Código Civil.

Partiendo de lo expuesto, se tiene conocimiento de que la Póliza de Manejo de Manejo oficial No. 022312401 y 022303415 expedida por la Aseguradora **ALLIANZ SEGUROS S.A.** en coaseguro Solidaria de Colombia, cuenta con porcentajes de riesgos asumido por cada aseguradora, como lo señala el clausurado de las condiciones generales y particulares del contrato de seguro: (Folio No. 1229)

<sup>65</sup> Artículo 1138 del Código Civil.



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 111 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

**CLÁUSULA DE COASEGURO CEDIDO**

Mediante la presente cláusula adicional que forma parte integrante de la póliza arriba citada, se deja expresa constancia de que, el presente amparo lo otorga ALLIANZ SEGUROS S.A. y lo suscriben también, las compañías que aparecen relacionadas a continuación, pero las obligaciones de las compañías para con el asegurado no son solidarias; el riesgo y la prima correspondiente, se distribuyen entre las citadas compañías:

Código	Tipo	Nombre de la Compañía	Lider	% de Participación	Prima
1003	CEDIDO	ALLIANZ SEGUROS S.A.	X	60,00	978.000,00
1088	CEDIDO	ASEGURADORA SOLIDARIA		40,00	652.000,00

La administración y atención de la póliza corresponde a ALLIANZ SEGUROS S.A., la cual recibirá del asegurado la prima total para redistribuirla entre las Compañías Coaseguradoras en las proporciones indicadas anteriormente.

En los siniestros ALLIANZ SEGUROS S.A., pagará únicamente la participación proporcional señalada anteriormente y además, una vez reciba la participación correspondiente de las otras Compañías, la entregará al asegurado, que en ningún momento se haga responsable por un porcentaje mayor al de su participación.

Por lo anterior, cada aseguradora será llamada a responder de conformidad con su porcentaje de participación.

**a. EN CUALQUIER CASO, SE DEBERAN TENER EN CUENTA DE LOS DEDUCIBLES PACTADOS.**

Al respecto, el deducible se refiere a aquel monto que un asegurado asume por una pérdida asegurada, es decir, se comparte el riesgo entre el titular de la póliza y su aseguradora, y que las condiciones o el porcentaje del mismo queda estipulado en el contrato de seguro conforme a la legislación colombiana.

El artículo 1103 del Código de Comercio estipula: "Las cláusulas según las cuales el asegurado deba soportar una cuota en el riesgo o en la pérdida, o afrontar la primera parte del daño, implican, salvo estipulación en contrario, la prohibición para el asegurado de protegerse respecto de tales cuotas, mediante la contratación de un seguro adicional. La infracción de esta norma producirá la terminación del contrato original."

Para el caso concreto, se tiene que las condiciones generales y particulares de la Póliza No. 022312401 del 10 de agosto de 2018, y Póliza 022303415 del 24 de julio de 2018 describen que el deducible NO es aplicable para eventos relacionados con "CAJA MENOR" pero, frente a las demás situaciones se indica el 3% del valor de la pérdida sin mínimo. (12), porcentaje que se respetara en el marco del presente proceso de responsabilidad.

**DEDUCIBLES**

DEMÁS EVENTOS 3% del valor de la pérdida sin mínimo  
CAJAS MENORES Sin Deducible



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

Entiéndase que el papel que juega el asegurador es 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 riesgo amparado. De hecho, de conformidad con el concepto jurídico CGR-OJ 183 del 5 de octubre de 2018, la entidad fiscal en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal pasa a ocupar el lugar de “beneficiaria” de la póliza de seguro, solo para los efectos de resarcir el patrimonio público, en caso que el proceso culmine con la declaratoria de responsabilidad, como ocurre en el caso concreto.

***b. EN CUALQUIER CASO, DE NINGUNA FORMA SE PODRA EXCEDER EL LIMITE DEL VALOR ASEGURADO.***

Sobre el tema, la limitación del valor asegurado debe respetarse, tal como se establece en la jurisprudencia y en los términos contractuales de la póliza. No obstante, la aseguradora no puede evadir el cumplimiento de sus obligaciones dentro del límite asegurado cuando se comprueban los daños cubiertos. La Contraloría mantiene su posición como lo mencionó en el **Auto No. 1661 del 11 de octubre de 2023**, “**POR EL CUAL SE ORDENA IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL A UN RESPONSABLE FISCAL Y SE ARCHIVA A OTROS DENTRO DEL PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL**,” de respetar el límite del valor asegurado sin exigir compensaciones que excedan ese tope, como ha sido manifestado en precedentes administrativos y judiciales señalados oportunamente en el escrito de descargos.

➤ **DECISIÓN DEL DESPACHO:**

Una vez atendidos los argumentos expuestos por la defensa, se tiene que los mismos no logran desvirtuar lo expuesto en el **1661 del 11 de octubre de 2023**, “**POR EL CUAL SE ORDENA IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL A UN RESPONSABLE FISCAL Y SE ARCHIVA A OTROS DENTRO DEL PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL**,” por lo que, esta Delegada procede a **DECLARAR** como **TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE** a la compañía aseguradora **ALLIANZ SEGUROS S.A.** identificada con el NIT 860.026 182-5 , con ocasión a las siguientes pólizas de seguro de manejo oficial No. 022312401 y 022303415 en coaseguro con **ASEGURADORA SOLIDARIA**.

**4) ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA identificada con NIT 860.524.654**

De las pólizas allegadas por la alcaldía municipal de Ibagué (Tolima) al expediente mediante radicado ER0142892 del 12 de octubre de 2021, se observa que la Póliza Cobertura de Manejo oficial No. 022312401, expedida el día 10 de agosto de 2018 y la Póliza Cobertura de Manejo oficial No. 022303415, expedida el día 24 de julio de 2018 ambas otorgadas por **ALLIANZ SEGUROS S.A.** identificada con el NIT 860.026 182-5, cuentan como coaseguro a la



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No. 15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 113 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

**ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** identificada con NIT 860.524.654-6 con un porcentaje de participación de 40.00%, así:

**Póliza** Cobertura de Manejo oficial No. 022312401  
**Expedición:** 10 de agosto de 2018  
**Vigencia:** 14 de julio de 2018 — 19 de julio de 2018  
**Valor asegurado:** \$200.000 000  
**Tomador:** Alcaldía de Ibagué  
**Asegurado y beneficiario:** Alcaldía de Ibagué.  
**Amparos contratados:** PATRIMONIO  
**Coaseguro:** **ALLIANZ SEGUROS S.A.** con un 60.00%.

**Póliza** Cobertura de Manejo oficial No. 022303415  
**Expedición:** 24 de julio de 2018  
**Vigencia.** 20 de julio de 2018 al 19 de julio de 2019  
**Valor asegurado** \$200.000 000  
**Tomador** Alcaldía de Ibagué Categorías de cargos A, B, C,  
**Asegurado y beneficiario** Alcaldía de Ibagué.  
**Amparos contratados:** PATRIMONIO  
**Coaseguro:** **ALLIANZ SEGUROS S.A.** con un 60.00%.

En ese sentido, como el daño fiscal señalado en la presente providencia, se circunscribe por la pérdida de recursos públicos que descontados de la **"CUENTA CORRIENTE REMUNERADA NO. 309-03499-9 DEL BANCO BBVA DENOMINADA CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015 – ETC IBAGUÉ"**, por concepto de gravamen al movimiento financiero - GMF-, cuando la misma se encontraba exenta de ello; hechos irregulares que corresponden a la conducta omisiva de uno de sus funcionarios de Alcaldía municipal de Ibagué (Tolima), la señora **MARTHA ASCENCIO** identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799, en su condición de Director Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería para el periodo comprendido entre 5 de abril de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019, por lo que, se declara el siniestro de pólizas de seguro de manejo oficial No. 022312401 y 022303415 otorgadas por **ALLIANZ SEGUROS S.A.** identificada con el NIT 860.026 182-5, en coaseguro a la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** identificada con NIT 860.524.654-6 con un porcentaje de participación de 40.00%.

### XIII. MEDIDAS CAUTELARES

En atención a la presente decisión, el despacho considera necesario **MANTENER** las medidas cautelares decretadas mediante Auto No. 023 del 14 de marzo de 2024, de la investigada **MARTHA ASCENCIO** identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799.



**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

En mérito de lo expuesto, el suscrito Contralor Delegado Intersectorial No. 15 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción,

### RESUELVE

**PRIMERO: PROFERIR FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL** en virtud de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, por la suma indexada a la fecha de la presente decisión **QUINCE MILLONES SETECIENTOS SEIS MIL TRESCIENTOS CUATRO PESOS M/CTE (\$15.706.304)**, con ocasión al daño patrimonial causado por la pérdida de recursos públicos que fueron pagados por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, de la cuenta BBVA, cuando la misma se encontraba exenta de ello, generando un gasto de manera injustificada que en efecto mermó el patrimonio de la entidad territorial (Ibagué).

**SEGUNDO: FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL A TÍTULO DE CULPA GRAVE**, con ocasión al daño patrimonial causado por la pérdida de recursos públicos que fueron pagados por concepto de gravamen al movimiento financiero -GMF-, de la cuenta BBVA, cuando la misma se encontraba exenta de ello, generando un gasto de manera injustificada que en efecto mermó el patrimonio de la entidad territorial (Ibagué), por la suma indexada a la fecha de la presente decisión diciembre de 2024 de **QUINCE MILLONES SETECIENTOS SEIS MIL TRESCIENTOS CUATRO PESOS M/CTE (\$15.706.304)**, en contra de la señora **MARTHA ASCENCIO** identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799, en su condición de ex Directora Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería para el periodo comprendido entre 5 de abril de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019, a título de **CULPA GRAVE**.

**TERCERO: MANTENER las MEDIDAS CAUTELARES** decretadas en contra de quien se le falló con responsabilidad fiscal, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**CUARTO: RECURSOS.** Contra la presente decisión procede únicamente el recurso de **REPOSICION**, conforme a lo establecido en el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011, vigente para la época de los hechos, el cual deberá ser sustentando dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente providencia, de conformidad con el artículo 56 de la Ley 610 de 2000.

**QUINTO: DECLARAR TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE** a las siguientes compañías aseguradoras:

- 1) **MAPFRE COLOMBIA** identificada con el NIT 891700037, por las Pólizas de Cobertura de Manejo oficial No. 3601217000075 y 3601217000146 conforme a los amparos, condiciones y vigencias expuestas en la parte motiva de la presente providencia, y por el valor amparado y no afectado de la misma menos el deducible si a este hubiere lugar.



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 115 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

- 2) **LIBERTY SEGUROS S.A. identificada con NIT. 860.039.988-0**, En razón de las pólizas de manejo del sector oficial No. 3601217000075 y 3601217000146, conforme a los amparos, condiciones y vigencias expuestas en la parte motiva de la presente providencia, y por el valor amparado y no afectado de la misma menos el deducible si a este hubiere lugar.
- 3) **ALLIANZ SEGUROS S.A. identificada con el NIT 860.026 182-5** por las Pólizas de Cobertura de Manejo oficial No. 022312401 y 022303415 conforme a los amparos, condiciones y vigencias expuestas en la parte motiva de la presente providencia, y por el valor amparado y no afectado de la misma menos el deducible si a este hubiere lugar.
- 4) **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA identificada con NIT 860.524.654** por las Pólizas de Cobertura de Manejo oficial No. 022312401 y 022303415 conforme a los amparos, condiciones y vigencias expuestas en la parte motiva de la presente providencia, y por el valor amparado y no afectado de la misma menos el deducible si a este hubiere lugar.

**SEXTO: NOTIFICAR PERSONALMENTE** la presente providencia, a través del Grupo de Secretaría Común de la Contraloría General de la República, atendiendo a lo previsto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 y en los términos de lo señalado en los artículos 66 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011, a los siguientes investigados identificados a continuación:

- 1) La señora **MARTHA ASCENCIO** identificada con cédula de ciudadanía No. 28 927.799, en su condición de ex Directora Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Hacienda Municipal y al Grupo de Tesorería para el periodo comprendido entre 5 de abril de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019.

**SÉPTIMO: NOTIFICAR PERSONALMENTE** la presente providencia, a través del Grupo de Secretaría Común de la Contraloría General de la República, atendiendo a lo previsto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 y en los términos de lo señalado en los artículos 66 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011, a las siguientes terceros ASEGURADORAS identificados a continuación:

- 1) **MAPFRE COLOMBIA identificada con el NIT 891700037.**
- 2) **LIBERTY SEGUROS S.A. identificada con NIT. 860.039.988-0.**
- 3) **ALLIANZ SEGUROS S.A. identificada con el NIT 860.026 182-5.**
- 4) **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA identificada con NIT 860.524.654.**

**OCTAVO: TRASLADOS Y COMUNICACIONES.** En firme y ejecutoriada la presente providencia, súrtanse los siguientes traslados y comunicaciones:



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL No.15

FECHA: 15 DE ENERO DE 2025

AUTO No. 0023

PÁGINA 116 de 116

**POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80732-2020-37336.**

- ✓ Remitir copia auténtica e íntegra del fallo, junto con las constancias de ejecutoria, el cuaderno de medidas cautelares y copia de las pólizas emitidas por el tercero civilmente responsable y sus anexos a la dependencia que deba conocer del proceso de Jurisdicción Coactiva, de conformidad con el Artículo 58 de la Ley 610 de 2000.
- ✓ Remitir copia íntegra del presente proveído a la Entidad afectada, para que se surtan los registros contables.
- ✓ Para efectos del trámite de Registro de Fallo con Responsabilidad Fiscal, tanto en el Boletín de responsables fiscales -SIBOR- como en el Sistema de Información de registro de Sanciones y causas de inhabilidad -SIRI-, se comunicará dentro de los dos (2) días siguientes al recibo de la sentencia ejecutoriada.

**NOVENO: COMUNICAR** a los representantes legales de las siguientes entidades afectadas de la decisión tomada en el presente auto, una vez se encuentre en firme el mismo:

- 1) **MUNICIPIO DE IBAGUÉ** (Tolima) identificada con el NIT 800,13389- 7 Código DANE 73547 localizada Calle 9 No 2-59 Palacio Municipal, la administración Municipal de Ibagué es una entidad territorial creada por ordenanza con personería jurídica de derecho público con autonomía política, fiscal, y administrativa, y cuenta con los siguientes datos de contacto: Teléfono: +57 (1) 2611182 correo electrónico: [notificaciones\\_judiciales@ibague.gov.co](mailto:notificaciones_judiciales@ibague.gov.co).

**DÉCIMO: ARCHIVO FÍSICO.** Cumplidos los traslados y comunicaciones del numeral anterior y una vez ejecutoriado el presente fallo, se procederá al archivo físico del expediente, de conformidad con las normas de gestión documental.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**GUILLERMO DURAN URIBE**  
Contralor Delegado Intersectorial N° 15  
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción