

Bogotá D.C., 18 de junio del 2025

Señores

Allianz Seguros S.A.

Atn Dra. María Alejandra Revelo Castiblanco

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO.

A continuación, se presenta el concepto jurídico conclusivo sobre la viabilidad de promover el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho por parte de la compañía, con base en los hechos probados dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80732-2020-37336, en el que se profirió fallo con responsabilidad fiscal contra la señora Martha Ascencio, al acreditarse dentro del proceso un detrimento patrimonial al Municipio de Ibagué por valor de \$10.719.982 M/cte, derivado del pago indebido del GMF. Este pago tuvo origen según el ente de control en la omisión de la Secretaría de Hacienda, bajo su dirección, de notificar al Banco BBVA sobre la exención aplicable a una cuenta destinada a la infraestructura educativa municipal.

En este caso, se exponen algunas consideraciones jurídicas que, **eventualmente**, podrían tener vocación de prosperidad en caso de iniciarse un proceso judicial contra la entidad pública que profirió los actos administrativos cuestionados. En este sentido se exponen los siguientes:

I. Antecedentes del Proceso de Responsabilidad Fiscal

El objeto de la investigación dentro del proceso de referencia consistió en determinar la responsabilidad fiscal por el presunto detrimento patrimonial causado al Municipio de Ibagué, identificado a partir del Hallazgo No. 82, el cual estuvo relacionado con el pago indebido del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) por un valor de Diez Millones Setecientos Diecinueve Mil Novecientos Ochenta y Dos Pesos (\$10.719.982) M/cte. La Secretaría de Hacienda, bajo la dirección de Martha Ascencio, omitió notificar a BBVA sobre la exención del GMF para una cuenta destinada al mejoramiento de la infraestructura educativa del municipio. Esta omisión resultó en un pago que no debió efectuarse, dado que los recursos se encontraban exentos del gravamen.

Mediante Auto No. 101 del 26 de febrero de 2021, se dio apertura al Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 80732-2020-37336, decretándose la práctica de pruebas con intervención de Alianza Fiduciaria S.A., la Alcaldía Municipal de Ibagué y el Grupo de Vigilancia de la Gerencia Tolima. Posteriormente, el 11 de octubre de 2023, se profirió auto de imputación de responsabilidad fiscal contra los presuntos responsables, ordenándose, además, la vinculación de las aseguradoras, entre ellas Allianz Seguros S.A., para lo pertinente. En consecuencia, el 30 de octubre de 2023 se presentó pronunciamiento frente al auto de imputación, en defensa de los intereses de Allianz Seguros S.A.

En el desarrollo del proceso, se profiere el Auto No.0023 del 15 de enero de 2025, que declaró la responsabilidad fiscal a título de culpa grave en contra de Martha Ascencio, quien ejerció el cargo de ex

Directora adscrita a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué. La decisión se fundamentó en el daño patrimonial ocasionado por el pago injustificado de \$15.706.304 (indexado) por concepto de gravamen al movimiento financiero (GMF), a pesar de que la cuenta del BBVA estaba exenta de dicho impuesto. Se indicó en el fallo que esta irregularidad generó una afectación indebida al patrimonio de la entidad territorial. Se declaró como terceros civilmente responsables a las aseguradoras MAPFRE Colombia, Liberty Seguros S.A., Allianz Seguros S.A. y Aseguradora Solidaria de Colombia, con ocasión a las pólizas de manejo oficial emitidas por estas entidades.

Frente a dicho auto, el 31 de enero de 2025 se presentó un recurso de reposición en el que se expusieron diversos reparos con el propósito de desvirtuar la responsabilidad de los funcionarios vinculados y evitar la ejecución de los amparos contenidos en la póliza. Dicho recurso fue resuelto de manera desfavorable mediante el Auto No. 0389 del 14 de marzo de 2025. .

II. Análisis Concreto Sobre la Procedencia del Medio de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

En el presente caso, se configura un escenario jurídico que permite sustentar la procedencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en tanto se advierte una interpretación errónea por parte del ente de control respecto de la naturaleza del hecho generador del fallo con responsabilidad fiscal. A la luz de la Ley 610 de 2000, es fundamental distinguir entre los hechos instantáneos y los de tracto sucesivo o complejos, siendo estos últimos aquellos cuya ejecución se prolonga en el tiempo y, por tanto, constituyen una unidad jurídica indivisible. En el caso concreto, el hecho que dio lugar a la investigación fiscal se desplegó entre el 1 de diciembre de 2016 y el 17 de octubre de 2018, esto indica que el daño patrimonial alegado por la Contraloría se habría ocasionado desde el año 2016, razón por la cual esta fecha debió ser tomada en cuenta tanto para el cómputo de los términos de caducidad y prescripción de la acción fiscal, como para el análisis de procedencia en la afectación de las pólizas en este caso.

En ese sentido, la consecuencia directa es que no puede considerarse la existencia de múltiples siniestros, sino de uno solo, cuya configuración inicial se dio en el año 2016 y cuyos efectos se extendieron durante los años 2017 y 2018. Bajo esta premisa, resulta improcedente la afectación de pólizas de manejo contratadas bajo la modalidad de ocurrencia, dado que su cobertura se limita exclusivamente a hechos que se materialicen dentro del período de vigencia pactado. Tal es el caso de la póliza No. 022303415/0 vigente del 20 de julio de 2018 al 19 de julio de 2019 cuya afectación no resulta viable, en la medida en que el hecho generador de la responsabilidad fiscal —según lo reconocido por el propio ente de control— ocurrió en un lapso que excede su cobertura temporal. Esta circunstancia contraviene el principio de temporalidad del seguro y lo dispuesto en el artículo 1073 del Código de Comercio:

ARTÍCULO 1073. RESPONSABILIDAD DEL ASEGURADOR SEGÚN EL INICIO DEL SINIESTRO. Si el siniestro, iniciado antes y continuado después de vencido el término del seguro, consume la pérdida o deterioro de la cosa asegurada, el asegurador responde del valor de la indemnización en los términos del contrato.

Pero si se inicia antes y continúa después que los riesgos hayan principiado a correr por cuenta del asegurador, éste no será responsable por el siniestro.

Aplicando esta disposición al caso concreto, se observa que el hecho generador del detrimento patrimonial,

correspondiente a la omisión en la gestión de la exención del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), se originó el 1 de diciembre de 2016, fecha en la cual el Consorcio FFIE Alianza BBVA solicitó al Banco BBVA la marcación de la cuenta como exenta. **Esta solicitud se fundamentaba en certificaciones expedidas por la Tesorería Municipal desde noviembre de 2016, evidenciando que el evento que dio lugar al daño comenzó antes de la vigencia de la póliza cuestionada. Aunque los efectos materiales del hecho se extendieron durante los años 2017 y 2018, es claro que el origen del siniestro se sitúa en un momento anterior a la cobertura otorgada por dicha póliza.**

En el marco del control de legalidad que ejerce el juez contencioso administrativo, resulta jurídicamente posible que, al valorar los argumentos expuestos, se concluya que la decisión del ente de control al ordenar la afectación de las pólizas incurre en un error sustancial que compromete la validez del acto administrativo sancionatorio. Este posible yerro se fundamenta en una interpretación incorrecta del principio de temporalidad del contrato de seguro y en la aplicación inadecuada del artículo 1073 del Código de Comercio, el cual establece que el asegurador no responde por siniestros iniciados por fuera del periodo de cobertura. Lo anterior cobra relevancia si se tiene en cuenta que las pólizas fueron emitidas bajo la modalidad de ocurrencia y que los hechos generadores de la investigación fiscal, como se ha señalado, se remontan al año 2016, es decir, por fuera de la vigencia de dichas pólizas.

En este sentido, eventualmente en sede judicial esta situación podría ser considerada como un vicio de falsa motivación, uno de los causales de nulidad del acto administrativo previstos en el artículo 137 del CPACA. En efecto, cuando la autoridad fundamenta su decisión en una interpretación errónea del marco normativo aplicable o en una apreciación incorrecta de los hechos relevantes, se vulnera el principio de legalidad y se afecta el debido proceso del administrado.

En consecuencia, no puede descartarse que, en el marco de un proceso judicial, el juez podría llegar a considerar que se configura una causal de nulidad del acto administrativo que impone la responsabilidad fiscal y ordena la afectación de la póliza, al advertir una posible motivación jurídicamente defectuosa. Esta eventual declaración no solo comprometería la validez formal del acto, sino que podría tener repercusiones materiales sobre los derechos del asegurado y de la compañía aseguradora, al pretenderse el cumplimiento de una obligación por fuera de los límites del contrato de seguro.

Debe señalarse que esta situación fue expuesta por la defensa en el recurso de reposición interpuesto contra el fallo con responsabilidad fiscal. No obstante, el argumento fue desestimado por el ente de control, bajo la consideración de que los hechos objeto de investigación corresponden a actos de carácter continuado, ocurridos entre mayo de 2017 y agosto de 2018, periodo durante el cual se realizaron descuentos sucesivos a la cuenta bancaria No. 309-03499-9 por concepto de Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), a pesar de que la misma se encontraba exenta. Según la entidad, ello configura un hecho de tracto sucesivo, por lo que el término de la acción fiscal debe contarse a partir del último acto, descartando así la tesis de la defensa sobre la improcedencia de afectar las pólizas con fundamento en el artículo 1073 del Código de Comercio. En consecuencia, se consideró que el planteamiento del apoderado de Allianz Seguros S.A. resulta incompatible con la naturaleza continuada de los hechos y el régimen aplicable al contrato de seguro suscrito con la Alcaldía de Ibagué.

Bajo esta perspectiva, podría considerarse que el medio de control de nulidad y restablecimiento del

derecho se configura como una herramienta procesal idónea para controvertir el fallo con responsabilidad fiscal, en la medida en que existiría una posible vulneración sustancial del ordenamiento jurídico y un desconocimiento del régimen aplicable a los contratos de seguro. En este escenario, no se trataría simplemente de una diferencia interpretativa, sino de un posible error manifiesto que, de ser acreditado, afectaría la legalidad y razonabilidad del acto administrativo cuestionado.

III. Recomendaciones Para la Aseguradora

A partir del análisis efectuado, se concluye que existen fundamentos jurídicos para considerar la procedencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el fallo con responsabilidad fiscal No. 0023 del 15 de enero de 2025. Los principales argumentos a favor se centran en: (i) la errónea interpretación del hecho generador como un siniestro susceptible de ser cubierto por las pólizas, desconociendo el principio de temporalidad consagrado en el artículo 1073 del Código de Comercio; (ii) la naturaleza de los hechos como de tracto sucesivo o complejo, lo cual debió incidir en el análisis de caducidad y cobertura de los contratos de seguros vinculados; y (iii) la posible configuración de un vicio de falsa motivación, en tanto el acto administrativo se sustentó en una valoración defectuosa tanto de los hechos como de las normas en las que debía fundarse.

No obstante, es importante advertir que en sede judicial podrían surgir posiciones que debiliten la pretensión de nulidad, tales como la consideración judicial de que el daño patrimonial se consumó en un momento específico dentro de la vigencia de las pólizas, lo que habilitaría su afectación; o una interpretación restrictiva de los efectos del artículo 1073 que limite la aplicación del principio de unidad del siniestro, especialmente en contextos de ejecución continuada.

En consecuencia, si bien existen argumentos sólidos para sustentar la acción, el éxito del proceso dependerá en gran medida de la interpretación judicial que se haga sobre la temporalidad del siniestro y la legalidad de la motivación del fallo fiscal. Se recomienda entonces proceder con la acción judicial, previa evaluación del contexto probatorio y de la estrategia jurídica integral que respalde los planteamientos aquí expuestos.

Conclusiones

Una vez efectuado el análisis de los hechos y circunstancias particulares del caso, se advierte que existen argumentos jurídicos que habilitarían la interposición del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como mecanismo para controvertir el fallo con responsabilidad fiscal. Sin embargo, debe señalarse que la prosperidad de las pretensiones formuladas debe calificarse como eventual, en tanto su éxito depende del criterio jurídico que adopte el juez administrativo al valorar tanto la naturaleza del siniestro como la correcta aplicación del régimen legal del contrato de seguro.

En este sentido, será decisión de la compañía aseguradora determinar si opta por continuar con la vía judicial, teniendo en cuenta no solo la argumentación expuesta, sino también los costos asociados a una eventual actuación procesal y el margen de probabilidad de obtener una decisión favorable. En consonancia con lo anterior, ponemos a su consideración nuestro criterio, salvo mejor opinión.

Finalmente, teniendo en cuenta que la decisión adoptada en grado de consulta mediante el Auto ORD 801119-091 del 22 de abril de 2025, por medio del cual se revisó el Auto No. 0389 del 14 de marzo de 2025 dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 80732-2020-37336, fue notificada por correo electrónico el día 12 de mayo de 2025, el término de caducidad para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se cuenta a partir de dicha fecha. En consecuencia, la fecha límite para presentar el medio de control será el 12 de septiembre de 2025.

Respetuosamente,



GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA

C.C. No 19.395.114 de Bogotá D.C.

T.P. No. 39.116 del C.S. de la J