

REPÚBLICA DE COLOMBIA
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ
DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL
PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

DRF -012 DEL 15 DE MARZO DE 2021

IBAGUÉ, 03 DE JULIO DE 2025

ENTIDAD AFECTADA	ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPIO DE IBAGUÉ
PRESUNTO RESPONSABLE	JUAN VICENTE ESPINOSA REYES
CARGO	SECRETARIO DE HACIENDA, CÓDIGO 020 GRADO 19 (01/01/2016 – 31/12/2019)
IDENTIFICACIÓN	C.C. N°79.474.395 DE BOGOTÁ
COMPAÑÍA ASEGURADORA	ALLIANZ SEGURO S S.A.
NIT	860.026.182-5
PÓLIZA DE MANEJO GLOBAL SECTOR OFICIAL	N°22303415 Vigencia 20/07/2018 hasta 30/11/2019

AUTO N° 007

**POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE UN RECURSO DE REPOSICIÓN
CONTRA UN FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL**

La Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué, en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley 610 de 2000, la Ley 1474 de 2011 y la Resolución N°170 del 28 de junio de 2024, mediante la cual se adoptó el manual específico de funciones y requisitos para los empleos de la planta global de la entidad, procede a decidir el recurso de reposición interpuesto contra el Auto No.004 del 5 de junio de 2025, "Por medio del cual se falla un proceso con responsabilidad fiscal".

FUNDAMENTOS DE DERECHO Y COMPETENCIA

La Contraloría Municipal de Ibagué cuenta con las facultades establecidas en los artículos 268 (numeral 5°) y 272 de la Constitución Política de Colombia, así como en el artículo 55 de la Ley 610 de 2000. Asimismo, le asisten las disposiciones contenidas en los artículos 74, 76, 77 y 86 de la Ley 1437 de 2011, y en la Resolución N°170 del 28 de junio de 2024, mediante la cual se adoptó el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos que integran la planta de personal de esta entidad.

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"



FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El día 16 de junio de 2025, dentro del término legal, el apoderado de confianza de ALLIANZ SEGUROS S.A. interpuso recurso de reposición y, en subsidio, apelación contra el Auto No. 004 del 5 de junio de 2025, "Por medio del cual se falla un proceso con responsabilidad fiscal", mediante escrito radicado bajo el No. CMI-RE-2025-00002337, en el cual expuso los siguientes argumentos:

1. Ausencia de daño patrimonial real y efectivo en contra del Estado.
2. Ausencia de culpa grave en la conducta del señor Juan Vicente Espinosa Reyes.
3. Falta de prueba del nexo de causalidad en el proceso de responsabilidad fiscal.
4. No realización del riesgo asegurado en el proceso de responsabilidad fiscal.
5. Desconocimiento, en el fallo No. 004, de que la culpa grave y el dolo son riesgos inasegurables.
6. Desconocimiento, en el fallo No. 004, del coaseguro pactado en la póliza de manejo No. 022303415.
7. Desconocimiento, en el fallo No. 004, del límite del valor asegurado en el contrato de seguro.
8. Desconocimiento, en el fallo No. 004, del deducible de la póliza No. 022303415.

Por su parte, el vinculado Juan Vicente Espinosa Reyes no presentó recursos contra el Auto No. 004 del 5 de junio de 2025, mediante el cual se falló con responsabilidad fiscal, habiéndose surtido su notificación por aviso el 20 de junio de 2025.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Con el fin de entrar a decidir las peticiones elevadas por el recurrente contra el Auto No.004 del 05 de junio de 2025 "Por medio del cual se Falla un Proceso Con Responsabilidad Fiscal", se hace necesario precisar que el recurso de reposición se encuentra establecido en la normatividad Contencioso Administrativa (aplicable al proceso de responsabilidad fiscal) con el fin de impugnar la decisión tomada por el funcionario respectivo, así como lo estipulan los artículos 74 y 76 de la Ley 1437 de 2011, cuando establecen:

"ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. *Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*

1. *El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. (...)"*

Igualmente, el artículo 76 ibídem, establece:

"ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN. *Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al "Hacer del control fiscal, un asunto de todos"*



vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión (...)"

A su vez, el artículo 56 de la Ley 610 de 2000, nuestra norma especial, dispone:

(...) "ARTÍCULO 56. EJECUTORIEDAD DE LAS PROVIDENCIAS. Las providencias quedarán ejecutoriadas:

- 1. Cuando contra ellas no proceda ningún recurso.*
- 2. Cinco (5) días hábiles después de la última notificación, cuando no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos." (...)*

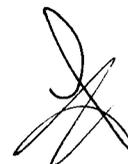
Por consiguiente, esta Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal procede a resolver el recurso de reposición interpuesto por el apoderado de confianza de ALLIANZ SEGUROS S.A., en los siguientes términos:

Respecto al argumento de "Ausencia de daño patrimonial real y efectivo contra el Estado", se tiene que, durante todas las etapas procesales, se recaudó el material probatorio suficiente para demostrar la existencia de un daño real y cierto, consistente en la aplicación errónea de los beneficios tributarios establecidos en el Acuerdo Municipal No. 005 de 2019. En efecto, se evidenció, por un lado, la aplicación del descuento del 80% a los intereses generados por la mora en el pago del Impuesto Predial de inmuebles, cuyas solicitudes de beneficio se realizaron de manera extemporánea, y por otro, la aplicación de un porcentaje de descuento superior al establecido por dicho Acuerdo en lo relacionado con intereses de mora y sanciones del Impuesto de Industria y Comercio. Estos hechos probados materializaron un perjuicio a las finanzas municipales, en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, dado que se dejaron de percibir las sumas determinadas en el acápite "DAÑO" del auto recurrido. Dichas sumas no constituyen meras expectativas, sino un daño cierto y cuantificable, pues si bien los contribuyentes realizaron los pagos, se les aplicaron beneficios tributarios por porcentajes no autorizados legalmente.

De igual forma, lo dispuesto en la Ley 1943 de 2018, respecto a beneficios tributarios, fue adoptado mediante el Acuerdo Municipal No. 005 de 2019, por lo que sus condiciones de aplicación eran de obligatorio cumplimiento para la época de los hechos, sin que esta Dirección pueda desconocer el marco normativo vigente.

Respecto al argumento de "Ausencia de culpa grave en la conducta del señor Juan Vicente Espinosa Reyes", se advierte que, si bien el vinculado, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.474.395 de Bogotá, convocó una reunión de coordinación interinstitucional el 13 de marzo de 2019, en la cual expuso criterios para la aplicación de los beneficios tributarios, en dicha reunión impartió la directriz de aplicar el descuento del 80% a los intereses de mora en

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"



Impuesto Predial para las vigencias 2018 y anteriores, y a los intereses de mora y sanciones de ICA para las vigencias declaradas en 2018 y años anteriores, desconociendo las particularidades establecidas en el Acuerdo Municipal No. 005 de 2019. Esta conducta incumplió el mandato legal y deber funcional de establecer los mecanismos de liquidación y recaudo de los impuestos, ejerciendo la vigilancia y control necesarios para garantizar su recaudo efectivo, en su calidad de Secretario de Hacienda Municipal, código 020 grado 19, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019. Ello conllevó a la aplicación incorrecta de los beneficios tributarios y a un daño al erario municipal, conducta enmarcada dentro de la culpa grave, entendida conforme al artículo 63 del Código Civil, así:

ARTÍCULO 63. Culpa y dolo.

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

Respecto al argumento de "No se probó el nexo de causalidad en el proceso de responsabilidad fiscal", se encuentra demostrado que la única directriz respecto a la forma de aplicación de los beneficios tributarios del Acuerdo Municipal No. 005 de 2019 fue la impartida por el señor Juan Vicente Espinosa Reyes en su calidad de Secretario de Hacienda Municipal. Al no indicar los porcentajes correctos de descuento para el Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio, desatendió su deber funcional, generando un detrimento patrimonial al municipio. Los contribuyentes realizaron pagos con descuentos no autorizados por la Ley 1943 de 2018 ni por el Acuerdo Municipal No. 005 de 2019, configurándose así el nexo de causalidad entre su conducta y el daño fiscal evidenciado.

Respecto al argumento de "No realización del riesgo asegurado en el proceso de responsabilidad fiscal", el recurrente sostiene que, al no acreditarse concurrentemente el daño, la culpa y el nexo causal, no se configuraría la realización del riesgo asegurado bajo la póliza No. 022303415. Sin embargo, tal afirmación se desvirtúa con lo considerado en esta providencia y lo expuesto en el Auto No. 004 del 5 de junio de 2025, donde se encuentra probada la configuración de los tres elementos estructurales de la responsabilidad fiscal.

Además, en las condiciones generales de la póliza, se establece entre otras:

(...) "CONDICIONES GENERALES. PÓLIZA DE SEGURO GLOBAL ESTATAL DE MANEJO"

1. AMPARO.

La compañía ampara a las entidades estatales contra los riesgos que impliquen menoscabo de fondos y bienes causados por sus servidores públicos por actos u omisiones, que se tipifiquen como delitos de manejo de bienes contra la administración pública o fallos con responsabilidad fiscal." (...)

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"



Respecto al argumento "El fallo No. 004 de responsabilidad fiscal desconoció que la culpa grave y dolo son riesgos inasegurables", se reitera lo indicado en el Auto No.004 del 05 de junio de 2025 "Por medio del cual se Falla un Proceso Con Responsabilidad Fiscal":

"Al respecto tenemos que, en el texto de las Condiciones Generales de la póliza en comento, se establecen los amparos y exclusiones, así:

(...) **"1. AMPARO.**

La compañía ampara a las entidades estatales contra los riesgos que impliquen menoscabo de fondos y bienes causados por sus servidores públicos por actos u omisiones, que se tipifiquen como delitos de manejo de bienes contra la administración pública o fallos con responsabilidad fiscal." (...)

(...) **"EXCLUSIONES.**

Esta póliza no cubre las pérdidas provenientes de cualquiera de los siguientes conceptos:

- a. Mermas o daños que sufran los bienes por causa natural, salvo si se probare negligencia de algunos de los servidores públicos.*
- b. Mermas, diferencias de inventarios y desapariciones o pérdidas que no puedan ser imputables a un servidor público determinado.*
- c. Créditos concedidos por la entidad estatal asegurada a cualquiera de los servidores públicos amparados por la presente póliza, aunque se hayan otorgado a título de buena cuenta o anticipos sobre comisiones, honorarios, sueldos o por cualquier otro concepto.*
- d. Todas aquellas sanciones administrativas o disciplinarias impuestas al servidor público, por causa diferente a la violación de las normas legales, fiscales y reglamentarias que impliquen menoscabo de los fondos y bienes. Se encuentran excluidas las pérdidas acaecidas como consecuencia de la no realización por parte del asegurado de una o varias de las siguientes actividades:*
- e. Visita formal de auditoría a todos los centros de costo que manejan recursos financieros y patrimoniales de la empresa por lo menos una vez al año. El Asegurado debe dejar constancia de tal revisión mediante actas o informes pertinentes con las fechas y firmas autorizadas para ello.*
- f. Inventario trimestral a los jefes de cartera, directores comerciales, ejecutivos de cuentas, bodegueros, almacenistas o quien tenga a su cargo los activos de la compañía. El Asegurado debe dejar constancia de tal revisión mediante actas o informes pertinentes con las fechas y firmas autorizadas para ello.*
- g. Arqueos diarios a los cobradores, cajeros, mensajeros, y pagadores ambulantes. El Asegurado debe dejar constancia de tal revisión mediante actas o informes pertinentes con las fechas y firmas autorizadas para ello.*
- h. Contrato de seguro:
La Compañía no otorgará cobertura ni será responsable de pagar ningún siniestro u otorgar ningún beneficio en la medida en que (i) el otorgamiento de la cobertura, (ii) el pago de la reclamación o (iii) el otorgamiento de tal beneficio, expongan a la Compañía a cualquier sanción, prohibición o restricción" (...)*

Conforme a lo anterior, se encuentra debidamente comprobado que la compañía aseguradora, en este caso, debe responder como tercero civilmente

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"



responsable, atendiendo a la literalidad de lo pactado en la Póliza de Manejo Global Sector Oficial No. 022303415, la cual ampara fallos con responsabilidad fiscal y no contempla, dentro de sus exclusiones, las conductas enmarcadas dentro de la culpa grave, que es precisamente la situación objeto de análisis.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que la conducta de los responsables fiscales, en los procesos de responsabilidad fiscal, los cuales tienen un carácter eminentemente resarcitorio y no sancionatorio, como lo manifiesta erróneamente el recurrente, se enmarca en la culpa grave. Por ende, no resulta claro el motivo por el cual la compañía aseguradora pretende excluir su obligación de amparo frente a fallos con responsabilidad fiscal, cuando justamente es esta la finalidad de la póliza contratada, como ocurre en el presente caso.

Respecto al argumento de "El fallo No. 004 de responsabilidad fiscal desconoció el coaseguro pactado en la póliza de manejo No. 022303415", se reitera lo indicado en el Auto No.004 del 05 de junio de 2025 "Por medio del cual se Falla un Proceso Con Responsabilidad Fiscal":

"la Sección Tercera Subsección B del Consejo de Estado mediante Sentencia 50.698 del 26 de enero de 2022, indicó respecto a la figura del coaseguro:

(...) "no se está en presencia de dos contratos de seguro distintos sobre un mismo riesgo sino de uno solo, el que las dos compañías aseguradoras mencionadas distribuyeron entre ellas la asunción de dicho riesgo en determinadas proporciones según lo autoriza el artículo 1095 del Código del Comercio" (...)

*Es claro para la Sala que las obligaciones que asumen las coaseguradoras son conjuntas en proporción al porcentaje de riesgo aceptado por cada una de ellas y **no existe en este caso solidaridad legal ni contractual entre ellas**" (...)* (subrayado y en negrilla fuera de texto)

Igualmente, la Auditoría General de la República en Concepto No. 110-095-2022, del 22 de noviembre de 2022, señaló:

"(...) Con la intención de diferenciar ambas obligaciones, es preciso resaltar que entre obligaciones solidarias y conjuntas. En primer lugar, las obligaciones solidarias, desde el punto de vista pasivo, son aquellas en las que, debiéndose una cosa divisible (una suma de dinero determinado), y existiendo pluralidad de deudores, cada uno de ellos está obligado a cumplir la totalidad de la deuda (C. C. -Art-1568). Así las cosas, las conjuntas se caracterizan por existir un solo tomador, el mismo riesgo asegurado por varias aseguradoras en un único contrato.

*En ese contexto, es preciso entender que las aseguradoras que suscriben un contrato estatal serán las que podrán ser vinculadas al proceso de responsabilidad fiscal (Art 44 Ley 610 de 2000), en calidad de tercero civilmente responsable con la finalidad de proteger y/o preservar el patrimonio del Estado ante un eventual Fallo con Responsabilidad. Dicho lo anterior, en todo caso, **teniendo en cuenta que siempre será la aseguradora con la cual la entidad estableció el vínculo contractual la llamada a responder, en el marco del Contrato de Coaseguro, serán ellas quienes en atención a su relación contractual y conforme a la distribución del riesgo que hubieran pactado, las que deberán***

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"

acordar lo que corresponda". (subrayado y en negrilla fuera de texto)"

Por lo tanto, ALLIANZ SEGUROS S.A., en su calidad de compañía aseguradora que suscribió el contrato de seguro con la Administración Central del Municipio de Ibagué, en caso de ser confirmado el Auto No. 004 del 5 de junio de 2025, "Por medio del cual se falla un proceso con responsabilidad fiscal", y de ser declarada como tercero civilmente responsable, será la encargada de acordar con la otra compañía aseguradora lo pertinente al momento de hacerse efectiva la póliza.

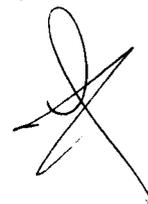
Respecto al argumento de "El fallo No. 004 de responsabilidad fiscal desconoció el límite del valor asegurado en el contrato de seguro", esta Dirección considera que dicho planteamiento no tiene fundamento, toda vez que es claro que la responsabilidad de la aseguradora se encuentra limitada hasta el monto máximo del valor asegurado. En efecto, en el Auto No. 004 del 5 de junio de 2025, "Por medio del cual se falla un proceso con responsabilidad fiscal", se indicó expresamente que la compañía aseguradora es declarada tercero civilmente responsable por la expedición de la Póliza Global de Manejo Sector Oficial No. 022303415, con vigencia del 20 de julio de 2018 al 19 de julio de 2019, y prórrogas del 20 de julio de 2019 al 7 de septiembre de 2019, del 8 de septiembre de 2019 al 31 de octubre de 2019 y del 1 de noviembre de 2019 al 30 de noviembre de 2019, con cobertura para fallos con responsabilidad fiscal por un valor asegurado de \$200.000.000. En ningún momento esta Dirección desconoció el límite del valor asegurado pactado en el contrato de seguro.

Respecto al argumento de "El fallo No. 004 de responsabilidad fiscal desconoció el deducible de la póliza No. 022303415", esta Dirección considera que el deducible pactado en la póliza debe ser tenido en cuenta al momento de efectuar el pago correspondiente por el riesgo amparado, pero no en la etapa procesal en la que se establece la vinculación como tercero civilmente responsable.

En el Auto No. 004 del 5 de junio de 2025, "Por medio del cual se falla un proceso con responsabilidad fiscal", en ningún momento se ordenó desconocer el deducible pactado. Al declarar como tercero civilmente responsable a la compañía aseguradora por la expedición de la Póliza Global de Manejo Sector Oficial No. 022303415, esta Dirección tuvo en cuenta la totalidad de las condiciones y cláusulas pactadas en dicho contrato de seguro.

En conclusión, de conformidad con el análisis exhaustivo de los argumentos planteados por el recurrente, esta Dirección Técnica encuentra que no se desvirtúan los fundamentos fácticos y jurídicos que sirvieron de base para proferir el Auto No. 004 del 5 de junio de 2025. El material probatorio recaudado en el proceso demuestra de manera clara y suficiente la existencia de un daño patrimonial real y efectivo contra el Estado, derivado de la aplicación errónea de los beneficios tributarios, conducta atribuible al vinculado Juan Vicente Espinosa Reyes, enmarcada dentro de la culpa grave y generadora de responsabilidad fiscal, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000.

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"



De igual manera, se reitera que los argumentos expuestos respecto a la inexistencia de culpa grave y de nexos causales carecen de fundamento probatorio, toda vez que el vinculado, en su calidad de Secretario de Hacienda Municipal, impartió directrices contrarias a la normatividad aplicable, desconociendo los porcentajes de descuento legalmente establecidos, lo que generó el daño fiscal evidenciado. Así, se configura plenamente la triada de los elementos esenciales de la responsabilidad fiscal: daño, conducta dolosa o gravemente culposa y nexos causales.

Por otra parte, en cuanto a los argumentos relativos a la póliza de seguro y las obligaciones de la aseguradora, es claro que la cobertura pactada incluye fallos con responsabilidad fiscal, sin que las exclusiones allí contempladas cobijen las conductas enmarcadas dentro de la culpa grave, como se evidencia en el presente caso. Por ende, no resulta procedente la pretensión de excluir su responsabilidad bajo fundamentos ajenos a la naturaleza del contrato de seguro y a la finalidad de amparo patrimonial estatal prevista en el marco normativo asegurador.

Finalmente, es pertinente señalar que las demás objeciones formuladas por la compañía aseguradora, tales como el deducible, el coaseguro y el límite asegurado, fueron debidamente consideradas y analizadas en el Auto recurrido, concluyéndose que dichas condiciones contractuales serán aplicables al momento de la ejecución de la póliza, sin que ello implique que se desconozcan sus cláusulas. En consecuencia, no se advierte motivo alguno que justifique la modificación, revocatoria o adición del Auto No. 004 del 5 de junio de 2025, motivo por el cual el recurso de reposición interpuesto por ALLIANZ SEGUROS S.A. no está llamado a prosperar.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR lo dispuesto en el Auto No.004 del 05 de junio de 2025 "Por medio del cual se Falla un Proceso Con Responsabilidad Fiscal", de conformidad con la parte motiva del presente proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONCEDER el recurso de apelación interpuesto por apoderado de confianza de la compañía aseguradora **ALLIANZ SEGUROS S.A.** identificada con Nit. 860.026.182-5, contra la decisión contenida en el Auto No.004 del 05 de junio de 2025 "Por medio del cual se Falla un Proceso Con Responsabilidad Fiscal".

ARTÍCULO TERCERO: En consecuencia, se ordena **REMITIR** el expediente al despacho de la señora Contralora Municipal de Ibagué, al día siguiente de la notificación de la presente decisión, a fin de que se surta el recurso de apelación.

ARTÍCULO CUARTO: NOTIFICAR el contenido de la presente decisión a cada una de las partes de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la ley 1474 de 2011, informándose que contra la misma **NO PROCEDE** recurso alguno.

"Hacer del control fiscal, un asunto de todos"



**CONTRALORÍA
MUNICIPAL DE IBAGUÉ**

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"

Direcciones para efecto del trámite de la notificación:

- **JUAN VICENTE ESPINOSA REYES:** Carrera 89 D No.5 A Sur 29 Bloque F Casa 40 Conjunto Osorio III
- **ALLIANZ SEGUROS S.A.:** A través de su apoderado de confianza GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA notificaciones@gha.com.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JUAN FELIPE RIVERA MARÍN
Director Técnico de Responsabilidad Fiscal


Proyectó: Nhora C. Barrero J.

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"