



## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, veintisiete (27) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado:** 73001-33-33-006-2022-00022-00  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Demandante:** SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.  
**Demandado:** CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA  
**Terceros interesados:** UNIVERSIDAD DEL TOLIMA, JESÚS RAMÓN RIVERA BULLA y ALEXANDER MARTÍNEZ RIVILLAS  
**Asunto:** SENTENCIA – PRESCRIPCIÓN DERIVADA DE CONTRATO DE SEGURO DENTRO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

### I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 182 A y 187 del C.P.A.C.A. adicionado por la Ley 2080 de 2021, se procede a dictar sentencia anticipada en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió **SEGUROS SURAMERICANA S.A.** en contra de la **CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA** y como terceros interesados la **UNIVERSIDAD DEL TOLIMA, JESÚS RAMON RIVERA BULLA y ALEXANDER MARTÍNEZ RIVILLAS.**

#### 1. PRETENSIONES

- 1.1** Que se revoque de manera directa el acto administrativo No. 006 del 02 de septiembre de 2020, por medio del cual se falla un proceso con responsabilidad fiscal, en lo que se refiere al artículo cuarto cuando declara como tercero civilmente responsable a Seguros Generales Suramericana S.A., así como el acto administrativo No. 011 del 22 de enero de 2021, a través del cual se resolvió el recurso de reposición; y también el acto administrativo del 24 de febrero de 2021, por medio del cual se resolvió grado de consulta proferido por la Contralora Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima donde se confirmó, y en lo que tiene que ver con la vinculación de dicha aseguradora. Actos todos los cuales fueron emitidos por la Contraloría Departamental del Tolima, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 112-011-2017 seguido ante la Universidad del Tolima.
- 1.2** Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, la Contraloría Departamental del Tolima se obligue a pagar por concepto de restablecimiento del derecho a favor de Seguros Generales Suramericana S.A. la suma de doce millones sesenta mil novecientos ochenta y seis pesos M/CTE (\$12.060.986.00) debidamente indexados a la fecha en que se verifique el pago, más los intereses respectivos.
- 1.3** Que se condene en costas y agencias en derecho a la parte demandada.

## 2. HECHOS

Las anteriores pretensiones se basan en los siguientes aspectos fácticos:

**2.1.** La Contraloría Departamental del Tolima, mediante auto No. 020 del 30 de mayo de 2017, ordenó la apertura del proceso de responsabilidad fiscal bajo el radicado No. 112-011-017, teniendo como entidad afectada a la Universidad del Tolima. Los hechos que dieron lugar a dicha apertura son:

*“(…) Conforme a los hechos que son motivo de pronunciamiento a través de esta providencia y que tiene asidero en el hallazgo fiscal No. 115 de Diciembre 15 de 2016 en el cual se indicaron irregularidades en el pago de lo no debido de una bonificación de puntos salariales al Docente Alexander Martínez Rivillas, identificado con cédula de ciudadanía No. 93.296.031 de Líbano Tolima, entre el periodo de Agosto 6 de 2011 hasta Noviembre 26 de 2013, fecha última la cual la Universidad del Tolima ordena cesar el pago de los puntos salariales que no tenía derecho el docente por no haber legalizado y convalidado el título de Master en gestión pública (…)”.*

**2.2.** Dentro del auto de apertura, en el acápite de vinculación de garantes, se relacionó la Póliza de Manejo Comercial No. 0023896-1 expedida por Seguros Generales Suramericana S.A, por lo que la aseguradora fue vinculada al proceso de responsabilidad fiscal 112- 011-2017 en condición de tercero civilmente responsable.

**2.3.** En este orden de ideas, por medio del auto No. 007 del 29 de agosto de 2018, la Contraloría Departamental del Tolima profirió auto de imputación, notificado de forma personal a Seguros Generales Suramericana S.A. quien presentó en el término procesal oportuno, esto es, el 2 de octubre de 2018, los respectivos argumentos de defensa.

**2.4.** Luego de surtidos los trámites establecidos en la Ley 610 de 2000, la Contraloría Departamental del Tolima mediante auto No. 006 del 2 de septiembre de 2020, procedió a emitir fallo con responsabilidad fiscal, del cual se extraen los siguientes apartes:

*“(…) RESUELVE*

*ARTÍCULO PRIMERO: Fallar con Responsabilidad Fiscal, de conformidad con el Artículo 53 de la Ley 610 de 2000, en forma SOLIDARIA en cuantía de CINCO MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS CUARENTA PESOS MCTE (\$5.777.940), cargo de los señores JESÚS RAMÓN RIVERA B. identificado con la cédula No. 19.105.559 de Bogotá en calidad de rector de la Universidad del Tolima, para el periodo de Junio 25 de 2009 hasta Enero 31 de 2012 y el señor ALEXANDER MARTÍNEZ RIVILLAS identificado con la cédula de ciudadanía No. 93.296.031 de Líbano Tolima, en su condición de profesor de Planta de Tiempo completo Adscrito al Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Facultad de Ingeniería Agronómica de la Universidad del Tolima, con ocasión al daño patrimonial generado a la UNIVERSIDAD DEL TOLIMA por el pago de cuarenta (40) puntos de asignación salarial recibidos por el profesor Alexander Martínez Rivillas que no gozaban de validez jurídica a partir del 6 de agosto de 2011.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Fallar con Responsabilidad Fiscal, de conformidad con el Artículo 53 de la Ley 610 de 2000, en forma SOLIDARIA en cuantía de OCHO MILLONES CIENTO NOVENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y UN PESOS MCTE (\$8.198.981), cargo de los señores HÉCTOR VILLARRAGA SARMIENTO identificado con la cédula No. 19.193.492 de Bogotá en su condición de Rector de la Universidad del Tolima, para el periodo de Enero 31 de 2012 hasta*

*el 31 de octubre de 2012 y ALEXANDER MARTÍNEZ RIVILLAS identificado con la cédula de ciudadanía No. 93.296.031 de Líbano Tolima, en su condición de profesor de Planta de Tiempo completo Adscrito al Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Facultad de Ingeniería Agronómica de la Universidad del Tolima, con ocasión al daño patrimonial generado a la UNIVERSIDAD DEL TOLIMA por el pago de cuarenta (40) puntos de asignación salarial recibidos por el profesor Alexander Martínez Rivillas que no gozaban de validez jurídica a partir del 6 de agosto de 2011.*

*ARTÍCULO TERCERO: Fallar con Responsabilidad Fiscal, de conformidad con el Artículo 53 de la Ley 610 de 2000, en forma SOLIDARIA en cuantía de QUINCE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS SIETE PESOS MCTE (\$15.596.207), cargo de los señores JOSÉ HERMAN MUÑOZ ÑUNGO identificado con la cédula No 6.023.478 de Venadillo Tolima en su condición de Rector de la Universidad del Tolima, para el periodo de Noviembre 1 de 2012 hasta el 20 de agosto de 2016 y ALEXANDER MARTÍNEZ RIVILLAS identificado con la cédula de ciudadanía No.93.296.031 de Líbano Tolima, en su condición de profesor de planta de Tiempo completo Adscrito al Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Facultad de Ingeniería Agronómica de la Universidad del Tolima, con ocasión al daño patrimonial generado a la UNIVERSIDAD DEL TOLIMA por el pago de cuarenta (40) puntos de asignación salarial recibidos por el profesor Alexander Martínez Rivillas que no gozaban de validez jurídica a partir del 6 de agosto de 2011.*

*ARTÍCULO CUARTO. Incorporar y declarar al presente Fallo con Responsabilidad Fiscal como Tercero Civilmente Responsable a la compañía SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A, la cual expidió la póliza de Manejo, No.0023896-1 expedida el 03 de enero de 2011, con una vigencia de Diciembre 15 de 2010 hasta diciembre 14 de 2011 con un valor asegurable de DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS MCTE (\$250.000.000), póliza que fue modificada el 15 de febrero de 2012, con una nueva vigencia de cobertura de fecha Diciembre 14 de 2011 hasta Junio 10 de 2012, póliza que fue adquirida para amparar los fallos de responsabilidad fiscal de los funcionarios de la Universidad del Tolima (...)."*

**2.5.** Conforme a lo anterior, el día 25 de septiembre de 2020, Seguros Generales Suramericana S.A procedió a radicar de manera electrónica el recurso de reposición en contra el fallo No. 006 del 02 de septiembre de 2020, ante la Contraloría Departamental del Tolima.

**2.6.** Así las cosas, mediante el auto interlocutorio No. 011 del 22 de enero de 2021, la Contraloría Departamental del Tolima, procedió a resolver el recurso interpuesto, disponiendo reponer parcialmente el fallo con responsabilidad fiscal No. 006 del 02 de septiembre de 2020, en lo que tiene que ver en modificar los artículos tercero y quinto frente a fallar con responsabilidad fiscal, en forma individual en contra de Alexander Martínez Rivillas en cuantía de \$15.596.207.00. En este orden de ideas, el despacho en su artículo segundo resolvió fallar sin responsabilidad fiscal a favor del funcionario José Hernán Muñoz Ñungo. Así las cosas, se ordenó mantener incólumes los artículos primero, segundo, cuarto y sexto del fallo con responsabilidad fiscal No. 006 del 02 de septiembre de 2020.

**2.7.** El día 24 de febrero de 2021, la Dra. Esperanza Monroy Carrillo en este entonces fungiendo como Contralora Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima emitió auto que resuelve grado de consulta, debidamente ejecutoriado el 1º de marzo de 2021. En este acto administrativo se dispuso confirmar en su totalidad la decisión proferida por la Dirección de Responsabilidad Fiscal frente a los artículos primero y segundo del auto Interlocutorio No. 011 del 22 de enero de 2021, por medio del cual se resolvió reponer parcialmente el fallo con responsabilidad fiscal

No. 006 del 02 de septiembre de 2020, así como el artículo tercero en lo que tiene que ver con fallar sin responsabilidad fiscal a favor del señor José Herman Muñoz Nungo. Sin embargo, en la parte resolutive del auto no se hizo alusión al medio de control automático de legalidad del fallo con responsabilidad fiscal; muy por el contrario, en el artículo tercero se resolvió: “(...) *En firme y ejecutoriado el presente auto, por intermedio de la Secretaría Común de la Contraloría Departamental del Tolima, devuélvase el Expediente a la Dirección Técnica de responsabilidad fiscal (...)*”.

**2.8.** Conforme a lo anterior, Seguros Generales Suramericana S.A procedió a radicar electrónicamente el 14 de abril de 2021, el respectivo memorial en el que se solicitó la declaratoria de nulidad a partir de la expedición del auto que resolvió grado de consulta con fecha 24 de febrero de 2021, al abstenerse la Contraloría Departamental del Tolima de remitir y/o trasladar el expediente al Tribunal Administrativo, a efectos de surtir el control automático de legalidad del fallo con responsabilidad fiscal No. 006 del 02 de septiembre de 2020.

**2.9.** El día 26 de mayo de 2021, se fija en estado en la Secretaria General de la Contraloría Departamental del Tolima, el auto del 24 de mayo de 2021 a través del cual se resuelve nulidad. De esta manera, se resolvió negar la solicitud de nulidad elevada por Seguros Generales Suramericana S.A y en su lugar ordenó a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal remitir el expediente del proceso No. 112-011- 2017 a la Secretaría Común, con el fin de enviarlo al Tribunal Administrativo del Tolima a efectos de avocar conocimiento del control automático de legalidad, de conformidad con el Art. 23 de la Ley 2080 de 2021.

**2.10.** A efectos de dar cumplimiento a los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, el Tribunal Administrativo del Tolima, con ponencia del magistrado José Andrés Rojas Villa, en sentencia del 29 de julio de 2021, con Rad. 73001-23-33-000-2021-00255-00 notificada el 30 de julio de 2021 resolvió inaplicar los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, y en su artículo segundo, dispuso abstenerse de avocar el conocimiento del control automático de legalidad del fallo con responsabilidad fiscal No. 006 del 02 de septiembre de 2020 y ordenó la devolución del expediente a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima.

**2.11.** El día 17 de septiembre de 2021, la compañía Seguros Generales Suramericana S.A. procedió a realizar la consignación bancaria ante el Banco de Occidente a la cuenta de ahorros No. 300-85203-5 a favor de la Universidad del Tolima Sentencias Judiciales por valor de doce millones setenta mil novecientos ochenta y seis pesos M/CTE (\$12.060.986.00), conforme a las instrucciones impartidas por la Contraloría Departamental del Tolima.

**2.12.** Así las cosas, el mismo 17 de septiembre de 2021, se radica de forma virtual el respectivo memorial ante la Contraloría Departamental del Tolima en la que se informa sobre el cumplimiento de los autos No. 006 del 02 de septiembre de 2020, No. 011 del 22 de enero de 2021 y auto del 24 de febrero de 2021, por parte de Seguros Generales Suramericana S.A y se anexó como prueba los correspondientes soportes de pago.

**2.13.** Mediante comunicación CDT-110 del 29 de septiembre de 2021, la Contraloría Departamental del Tolima, manifestó lo siguiente: “(...) *Se aprovecha la oportunidad*

para instar a la empresa que usted representa, a dar cumplimiento al fallo del proceso de responsabilidad fiscal donde se le vinculó como tercero civilmente responsable en virtud de la póliza de seguros 0023896-1 (...).” En este sentido, se pone de presente que contrario a los argumentos expuestos por la Contraloría Departamental del Tolima, la compañía Seguros Generales Suramericana S.A canceló el presunto detrimento patrimonial a favor de la Universidad del Tolima desde el 14 de septiembre de 2021, tal como se acredita en la respuesta enviada el 30 de septiembre de 2021.

**2.14.** A través del auto del 25 de noviembre de 2021, notificado por estado el 1º de diciembre de 2021, la Contralora Auxiliar - Jurisdicción Coactiva procedió a emitir auto de archivo a favor de Seguros Generales Suramericana S.A dentro del proceso que cursó en la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal No. 112-011-2017 y cuyo radicado en coactivo era No. A-017-2021 en el que se ordenó:

*(...)” En octubre 22 de 2021, la Señora Selene Piedad Montoya quien obra como apoderada de SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., remite correo electrónico en el que acredita el pago de la obligación a cargo de su representada, conforme consignación vista a folio 132 por valor de DOCE MILLONES SESENTA MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS MCTE (\$12.060.986.00). Artículo Primero - ordenese el archivo del cobro coactivo en contra de Seguros Generales SURAMERICANA S.A, con NIT. 890.903.407 – 9 (...).”*

### **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **3.1. ALEXANDER MARTÍNEZ RIVILLAS<sup>1</sup>**

Señala el apoderado judicial que se opone a que se revoque no de forma parcial, sino que debe revocarse en su totalidad y de manera directa la integralidad del fallo de la Contraloría Departamental del Tolima, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 112-011-017 de la Universidad del Tolima y que concluyó con los actos administrativos Nos. 006 del 2 de septiembre de 2020 y 011 del 22 de enero de 2021, por cuanto no se configuró ningún daño patrimonial, y dado el caso hipotético que el mismo hubiese ocurrido, el hecho generador obedeció a un acto instantáneo y no de tracto sucesivo, producido el 5 de agosto de 2009, lo que materializa la prescripción de la acción fiscal sobre el supuesto daño. Por lo tanto, sostiene que el señor Alexander Martínez Rivillas interpuso demanda en contra de la Contraloría Departamental del Tolima y la Universidad del Tolima, la cual tiene radicado 73001-33-33-005-2021-00118-00 y es de conocimiento del Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué.

En virtud de lo anterior solicita que se declare la nulidad de la totalidad de actos administrativos demandados que hacen parte del proceso de responsabilidad fiscal, que se identificó con el número de radicación No. 112-011-017 adelantado por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima.

Formula como excepciones de mérito la “Violación al principio de legalidad y tipicidad”, “Caducidad de la acción fiscal”, “Falta de legitimación en la causa por pasiva, por no tener la calidad de gestor fiscal”, “Violación a la presunción de inocencia y el buen nombre”, “Ausencia de garantías judiciales y medios de

<sup>1</sup> Archivo [021ContestacionDemandaAlexanderMartinezRivillas20220524](#) del expediente electrónico

*defensa”, “Violación al principio de favorabilidad”, “Ausencia del daño, como elemento constitutivo de la responsabilidad”, “Ausencia de un nexo causal directo entre el daño y la conducta por la intervención de un tercero”, “Ruptura con los principios aplicables a las actuaciones y procedimientos administrativos (Art. 3, 1437 de 2011), a la confianza legítima de las instituciones y órganos de control y al equilibrio entre costo-beneficio” y la “Excepción Genérica”.*

### **3.2. CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA<sup>2</sup>**

Se opone a todas y cada una de las pretensiones invocadas por la accionante porque aduce que la Contraloría Departamental del Tolima no vulneró derecho alguno a la accionante, comoquiera que todos los actos emitidos dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 112-011-017 no conculcaron los mandatos invocados por la parte actora. En este sentido asegura que dentro del mentado proceso fiscal se demostró que existió daño patrimonial al Estado y que existía un garante, Seguros Suramericana que en virtud de las pólizas adquiridas debía amparar los fallos de responsabilidad de los funcionarios del ente universitario.

Señala que en el escrito de la demanda sólo se vislumbra inconformidad con aspectos de fondo del proceso fiscal, sin que se indique que exista vulneración a derecho fundamental alguno, puesto que hace referencia a aspectos que fueron alegados en su oportunidad y debatidos dentro del proceso fiscal, pero sin demostrar que se le desconociera sus derechos fundamentales y/o que se violentaran normas de responsabilidad fiscal en que debían fundarse.

De igual manera, sostiene que no tuvo lugar la ocurrencia de la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro póliza de manejo comercial No. 0023896-1, dado que la prescripción a aplicar es la establecida en la Ley 610 de 2000, esto es, 5 años contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Asimismo, aduce que la mencionada póliza fue adquirida para amparar los fallos de responsabilidad fiscal de los funcionarios de la Universidad del Tolima, entre ellos al señor Alexander Martínez Rivillas, en su condición de profesor de planta de tiempo completo, adscrito al Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Facultad de Ingeniería Agronómica de la Universidad del Tolima, póliza de la cual se desprendió la obligación de que la demandante entrara a cubrir el valor descrito en el fallo de responsabilidad fiscal frente al sujeto declarado responsable.

Formula como excepciones de mérito las que denomina *“PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS”, “INEXISTENCIA DE MOTIVOS PARA SOLICITAR LA NULIDAD DE LOS ACTOS DEMANDADOS”* y la *“EXCEPCIÓN GENÉRICA”*.

### **3.3. UNIVERSIDAD DEL TOLIMA<sup>3</sup>**

La apoderada judicial de esta institución universitaria se opone a la totalidad de las pretensiones de la parte actora, indicando que los cargos endilgados se dirigen de

<sup>2</sup> Archivos [022ContestacionDemandaYExcepcionaContraloriaDepartamental20220526](#) y  
[041ContestacionReformaDemandaContraloriaDeptalDelTolima20220907](#) del expediente electrónico

<sup>3</sup> Archivos [034ContestacionDemandaYExcepcionesUTolima20220718](#) y  
[040ContestacionReformaDemandaUniversidadTolima20220906](#) del expediente electrónico

manera exclusiva en contra de las actuaciones y pronunciamientos de la Contraloría Departamental del Tolima. En este orden de ideas, señala que le corresponde a la parte actora desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos, por lo que no efectúa defensa de los actos proferidos por la Contraloría.

Manifiesta que el docente Martínez Rivillas contaba con el término de 2 años para presentar el acto de convalidación de su título extranjero por parte del Ministerio de Educación Nacional, y fue ésta la obligación que se vulneró, presentándose un incumplimiento, siendo este término perentorio por lo que no da lugar a un cumplimiento tardío, puesto que la normatividad exige a la autoridad administrativa ejercer actos de sanción frente a dicha falta. Por lo tanto, afirma que se actuó bajo estricta legalidad, en cumplimiento de las leyes y reglamentos que eran aplicables y vigentes de acuerdo con el caso concreto y en consecuencia las resoluciones 1704 y 1705 de 2013 fueron expedidas con la debida observancia de las normas procedentes.

Igualmente señala el principio del derecho, según el cual la ignorancia de la ley no sirve de excusa, por lo que el docente debió haberse informado sobre las dinámicas y particularidades de una convocatoria de méritos para suplicar cargos de naturaleza pública. De lo anterior que no se puede admitir que por la buena fe o la aplicación de la favorabilidad se pueda pasar por alto el incumplimiento de una obligación legal. De igual modo, señala que la Universidad del Tolima actuaba bajo un convencimiento pleno de que el señor Martínez Rivillas como profesor de planta cumplía con todos los requisitos legales, y que actuaba de manera leal a sus obligaciones, lo cual se ve agravado por el hecho de que para la fecha de la convocatoria del concurso de méritos (2009), el profesor Martínez Rivillas ya era conocedor de la decisión del Ministerio de Educación Nacional de no convalidar su título de maestría.

De otra parte, presenta oposición a la pretensión de restablecimiento por no existir claridad entre la invalidez del título (actos administrativos) y la restitución de las sanciones monetarias (sumas pretendidas), especialmente porque las resoluciones 1704 de 2013 y 1705 de 2013 gozan de ejecutoria y firmeza.

Formula como excepciones de mérito las que denomina *“LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA – PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD,” “IGNORANTIA JURIS NON EXCUSAT - IGNORANTIA LEGIS NEMINEM EXCUSAT”, “BUENA FE DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA Y PRESUNCIÓN DE LEALTAD FRENTE AL DOCENTE”, “EXCLUSIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA POR LA NO PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS” y la “EXCEPCIÓN GENÉRICA”.*

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **4.1. Parte demandante<sup>4</sup>**

Solicita que se acceda a la totalidad de las pretensiones de la demanda invocadas por Seguros Generales Suramericana S.A., teniendo en cuenta que los hechos que dieron origen a la pérdida patrimonial objeto del proceso de responsabilidad fiscal adelantado por la Contraloría del Tolima, deben ser examinados a la luz de la

<sup>4</sup> Archivo [052AlegatosConclusionSegurosGeneralesSuramericanaSA20221212](#) del expediente electrónico

legislación aplicable, esto es, las normas del Código de Comercio y no conforme la Ley 1474 de 2011, por lo que habría tenido lugar la prescripción de la acción que deriva del contrato de seguro.

De igual modo, sostiene que conforme las condiciones contractuales pactadas en la póliza por medio de la cual la aseguradora fue vinculada al proceso de responsabilidad fiscal No. 112-011-2017 el ámbito de cobertura amparaba la afectación patrimonial o menoscabo de los fondos y/o recursos públicos de la entidad asegurada, dentro de delitos que se tipifiquen como conductas punibles contra la administración pública (hurto, abuso de confianza, estafa) más no de fallos con responsabilidad fiscal.

#### **4.2 Parte demandada – Contraloría Departamental del Tolima<sup>5</sup>**

Durante el término legal para alegar de conclusión, la apoderada de la Contraloría Departamental del Tolima presentó escrito mediante el cual sostiene que de conformidad con el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, norma específica aplicable a este caso, las pólizas de seguros por las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad de tercero civilmente responsable, prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9º de la Ley 610 del 2000, esto es, en un término de 5 años contado a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, por lo que en este asunto no tuvo lugar la ocurrencia pretendida por la parte actora.

Por otra parte, señala que conforme la descripción del objeto contratado en la póliza No. 0023896-1 la misma amparaba a los funcionarios de la Universidad del Tolima contra los fallos de responsabilidad fiscal, razón por la cual la compañía de seguros demandante sí estaba en la obligación de garantizar ese amparo.

#### **4.3 Tercero interesado – Universidad del Tolima<sup>6</sup>**

Está vinculada presentó extemporáneamente sus alegatos de conclusión.

Los demás vinculados no hicieron uso de esta oportunidad procesal.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO**

### **5. Problema Jurídico planteado**

¿Debe declararse la nulidad parcial de los actos administrativos demandados, específicamente, en lo que tiene que ver con el aparte que ordenó incorporar y declarar con responsabilidad fiscal como tercero civilmente responsable a la compañía de Seguros Generales Suramericana S.A., la cual expidió la póliza de manejo No. 0023896-1 proferida el 3 de enero de 2011, con una vigencia de diciembre 15 de 2010 hasta diciembre 14 de 2011, por cuanto se configuran las causales de nulidad por desconocimiento y/o infracción de las normas en que debía fundarse y con falsa motivación; en caso de que la respuesta a dicho interrogante sea afirmativa, deberá establecerse, sí es procedente ordenar el reintegro

<sup>5</sup> Archivo [053AlegatosConclusionContraloriaDepartamentalTolima20221214](#) del expediente electrónico

<sup>6</sup> Archivo [055AlegatosConclusionUniversidadDelTolima20221215](#) del expediente electrónico

debidamente indexado de la suma de \$12.060.986, monto cancelado por la entidad aseguradora?

## **6. Tesis que resuelven el problema jurídico planteado**

### **6.1 Tesis de la parte accionante**

Debe accederse a las pretensiones de la demanda teniendo en cuenta que la acción derivada del contrato de seguro suscrito entre la universidad del Tolima y Seguros Generales Suramericana S.A. se encuentra prescrita, habida cuenta que dicha póliza contractual se rige por las normas del Código de Comercio y no conforme la Ley 1474 de 2011. De igual manera, el amparo de seguro resulta improcedente, por cuanto únicamente cubría la afectación patrimonial de la entidad asegurada por causa de delitos que se tipifiquen como conductas punibles contra la administración pública, mas no de fallos de responsabilidad fiscal.

### **6.2. Tesis de la parte accionada**

#### **6.2.1 Contraloría Departamental del Tolima**

Las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar toda vez que existe norma específica aplicable a este caso, concretamente el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, según la cual las pólizas de seguro prescribirán en un término de 5 años contados a partir del auto de apertura de responsabilidad fiscal, acorde con los plazos previstos en el artículo 9º de la Ley 610 de 2000. Igualmente, de conformidad con el tenor contractual de la póliza de seguro contratada, la misma amparaba a los funcionarios de la Universidad del Tolima, por lo la aseguradora estaba en la obligación de garantizar dicho amparo.

### **6.3. Tesis del tercero interesado**

#### **6.3.1 Alexander Martínez Rivillas**

Deben revocarse los actos administrativos demandados en su totalidad, dado que los mismos son ilegales puesto que no se configuró daño patrimonial alguno y en consecuencia fue arbitraria la declaratoria de responsabilidad fiscal.

#### **6.3.2 Universidad del Tolima**

Deben negarse las pretensiones de la demanda, como quiera que el proceso de responsabilidad fiscal se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, y es a la parte accionante a quien le corresponde desvirtuar la legalidad de los actos administrativos demandados.

### **6.4 Tesis del Despacho**

Considera el despacho que deben negarse las pretensiones de la demanda comoquiera que los argumentos esgrimidos contra los actos administrativos demandados no gozan de asidero jurídico, por cuanto Seguros Generales Suramericana S.A. sí se encontraba en la obligación de garantizar el amparo por

causa de la responsabilidad fiscal adelantada por la Contraloría Departamental del Tolima; además, considerando que de conformidad con la regulación específica del tema, prevista por la Ley 1474 de 2011 (art. 120) y Ley 610 de 2000 (art. 9º), debía aplicarse un término de 5 años para contabilizar la prescripción dentro de la actuación en cuestión, lo que no ocurrió y por lo tanto la orden generada se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico.

## 7. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1.- Que el día 3 de enero de 2011, se suscribió la Póliza de Manejo Comercial No. 0023896-1 expedida por Suramericana S.A., con asegurado y beneficiario Universidad del Tolima, con un valor asegurado de \$250.000.000.	<b>Documental:</b> Copia de la Póliza de Manejo Comercial No. 0023896-1 expedida por Suramericana S.A. (Folios 1 a 15 del archivo <u>005PruebasDemanda</u> del expediente electrónico).
2.- Que mediante resolución 1704 del 26 de noviembre de 2013, expedida por el rector de la Universidad del Tolima, se dispuso cesar de manera inmediata el pago de los 40 puntos salariales mensuales asignados al profesor Alexander Martínez Rivillas por el título de “Master en gestión pública y desarrollo sostenible” expedido por la Universidad Autónoma de Barcelona. Esta decisión fue recurrida por el docente Martínez Rivillas, siendo confirmada en su totalidad por el rector de la Universidad del Tolima a través de la resolución 0431 del 25 de marzo de 2014.	<b>Documental:</b> Copias de las resoluciones 1704 del 26 de noviembre de 2013 y 0431 del 25 de marzo de 2014, expedidas por el rector de la Universidad del Tolima. (Folios 26 a 28, 33 a 41 del <u>archivo Tomo II radicado 112-011-017 UnivertoI</u> de la carpeta <u>006ProcesoResponsabilidadFiscal</u> del expediente electrónico).
3.- Que por medio de auto de apertura No. 020 del 30 de mayo de 2017, dentro del proceso de responsabilidad fiscal radicado No. 112-011-017 en contra de la Universidad del Tolima, la Contraloría Departamental del Tolima ordenó vincular como garante en su calidad de tercero civilmente responsable a la Compañía Aseguradora Suramericana S.A. por razón de la póliza de manejo No. 00223896-1	<b>Documental:</b> Copia del auto de apertura No. 020 del 30 de mayo de 2017, dentro del proceso de responsabilidad fiscal radicado No. 112-011-017 proferido por la Contraloría Departamental del Tolima. (Folios 16 a 27 del archivo <u>005PruebasDemanda</u> del expediente electrónico).
4.- Que mediante oficio SG-1517-2017-130 del 27 de junio de 2016, recibido el 29 del mismo mes y año, se le comunicó a la Compañía Aseguradora Suramericana S.A. la apertura del proceso de responsabilidad fiscal de mayo 30 de 2017, en contra de la Universidad del Tolima, radicado bajo el número 112-011/2017	<b>Documental:</b> Copia del Oficio SG – 1517 – 2017 -130 del 27 de junio de 2016 suscrito por la Secretaria General de la Contraloría Departamental del Tolima. (Folio 16 del archivo <u>005PruebasDemanda</u> del expediente electrónico).
5.- Que mediante auto de imputación de responsabilidad fiscal No. 007 del 29 de agosto de 2018, la Contraloría Departamental del Tolima resolvió imputar responsabilidad fiscal de manera solidaria a los señores Jesús Ramón Rivera B., Alexander Martínez Rivillas, Héctor Villarraga Sarmiento y Alexander Martínez Rivillas, así como a la Compañía de Seguros Suramericana S.A. por el daño patrimonial producido al erario, con ocasión de los hechos que son objeto del Auto de Apertura de responsabilidad fiscal No 020 de Mayo 30 de 2017, proceso radicado No	<b>Documental:</b> Copia del auto de imputación de responsabilidad fiscal No. 007 del 29 de agosto de 2018 proferido por la Contraloría Departamental del Tolima. (Folios 28 a 61 del archivo <u>005PruebasDemanda</u> del expediente electrónico).

<p>112-011-017 adelantado ante la Universidad del Tolima</p>	
<p>6.- Que por medio de fallo con y/o sin responsabilidad fiscal No. 006 del 2 de septiembre de 2020, se dispuso en su artículo cuarto <i>“Incorporar y declarar al presente Fallo con Responsabilidad Fiscal como Tercero Civilmente Responsable a la compañía de seguros Generales Suramericana S.A. (...) la cual expidió póliza de Manejo, No 0023896-1 expedida el 3 de Enero de 2011, con una vigencia de Diciembre 15 de 2010 hasta diciembre 14 de 2011 con un valor asegurable de DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS MCTE (\$250.000.000), póliza que fue modificada el 15 de Febrero de 2012, con una nueva vigencia de cobertura de fecha Diciembre 14 de 2011 hasta junio de 2012, póliza que fue adquirida para amparar los fallos de responsabilidad fiscal de los funcionarios de la Universidad del Tolima Jesús Ramón Rivera B. (...) en calidad de rector de la Universidad del Tolima, para el período Junio 25 de 2009 hasta Enero 21 de 2012, Héctor Villarraga Sarmiento (...) en su condición de Rector de la Universidad del Tolima para el período de Enero 31 de 2012 hasta el 31 de Octubre de 2012 y el señor Alexander Martínez Rivillas (...) en su condición de profesor de Planta de Tiempo completo Adscrito al Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Facultad de Ingeniería Agronómica de la Universidad del Tolima”.</i></p>	<p><b>Documental:</b> Copia del fallo con y/o sin responsabilidad fiscal No. 006 del 2 de septiembre de 2020, proferido dentro del proceso de responsabilidad fiscal con radicado 112-011-017 adelantado ante la Universidad del Tolima por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima. (Folios 63 a 158 del archivo <u>005PruebasDemanda</u> del expediente administrativo).</p>
<p>7.- Que mediante auto interlocutorio No. 011 se resolvió el recurso de reposición frente al fallo proferido en el proceso de responsabilidad fiscal con radicado No. 112-011-017, reponiendo parcialmente el fallo en lo que tiene que ver en modificar los artículos 3º y 5º frente a fallar con responsabilidad fiscal, en forma individual en contra de Alexander Martínez Rivillas por una cuantía de \$15.596.207; igualmente, en su artículo segundo resolvió fallar sin responsabilidad fiscal a favor del funcionario José Hernán Muñoz Nungo, dejándose incólumes los artículos primero, segundo, cuarto y sexto y demás articulado del fallo en cuestión</p>	<p><b>Documental:</b> Copia del auto interlocutorio No. 011 del 22 de enero de 2021, por medio del cual se resuelve el recurso de reposición frente al fallo en el proceso con radicado No. 112-011-017 de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima. (Folios 159 a 193 del archivo <u>005PruebasDemanda</u> del expediente electrónico).</p>
<p>8.- Que por medio de auto de fecha 24 de febrero de 2021, proferido por la Contralora Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, se resolvió confirmar lo decidido en auto interlocutorio que decide reposición del 22 de enero de 2021, dentro del proceso de responsabilidad fiscal con radicado No. 112-011-017, decisión proferida por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal</p>	<p><b>Documental:</b> Copia del auto de fecha 24 de febrero de 2021, expedida por la Contralora Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima. (Folios 195 a 209 del archivo <u>005PruebasDemanda</u> del expediente electrónico).</p>
<p>9.- Que el día 14 de abril de 2021, la compañía Seguros Generales Suramericana S.A. solicitó ante la Contraloría Departamental del Tolima, declarar la nulidad de lo actuado a partir de</p>	<p><b>Documental:</b> Copia de solicitud de nulidad elevada por correo electrónico del 14 de abril de 2021, por la apoderada de Seguros Generales Suramericana S.A. (Folios 213 a 223 del archivo</p>

la expedición del auto que resolvió el grado de consulta con fecha 24 de febrero de 2021.	<u>005PruebasDemanda</u> del expediente electrónico).
<b>10.-</b> Que por medio de auto de fecha 24 de mayo de 2021, la Contraloría Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, resolvió negativamente la solicitud de nulidad interpuesta por Suramericana S.A.	<b>Documental:</b> Copia de auto del 24 de mayo de 2021, proferido por la Contraloría Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima. (Folios 225 a 228 del archivo <u>005PruebasDemanda</u> del expediente electrónico).
<b>11.-</b> Que el día 15 de septiembre de 2021, se efectuó consignación bancaria en el Banco de Occidente a la cuenta de ahorros No. 300-85203-5 a favor de la Universidad del Tolima por un valor de \$12.060.969.00 por concepto de la reclamación de la póliza 011000023896	<b>Documental:</b> Copia del soporte de la transferencia bancaria. (Folios 248 a 250 del archivo <u>005PruebasDemanda</u> del expediente electrónico).

## 8. DEL CASO CONCRETO

Se evidencia que por medio de auto No. 020 del 30 de mayo de 2017, la Dirección Técnica de Responsabilidad de la Contraloría Departamental del Tolima, ordenó la apertura del proceso de responsabilidad fiscal número 112-011-017, adelantado ante la Universidad del Tolima, con fundamento en los artículos 40 y 61 de la Ley 610 de 2000.<sup>7</sup> En esta decisión se determinaron como presuntos responsables fiscales los señores Héctor Villarraga Sarmiento, en su condición de rector de la Universidad del Tolima (período del 31 de enero de 2012 hasta el 31 de octubre de 2012); José Herman Muñoz Nungo, por su condición de rector de la misma alma mater (período de noviembre 1º de 2012); Jesús Ramón Rivera B. en su calidad de rector de la Universidad del Tolima (época de los hechos) y el docente Alexander Martínez Rivillas, en su condición de profesor de planta de tiempo completo adscrito al Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Facultad de Ingeniería de la Universidad del Tolima.

Conforme lo señalado en el mencionado auto, el inicio de este proceso se efectuó con fundamento en el hallazgo fiscal No. 115 de diciembre de 2016, en el cual se indicaron irregularidades en el pago de una bonificación de puntos salariales al docente Alexander Martínez Rivillas, entre el período comprendido del 6 de agosto de 2011 hasta el 26 de noviembre de 2013, fecha última en la cual la Universidad del Tolima ordenó cesar el pago de los puntos salariales a los cuales no tenía derecho el docente por no haber legalizado y convalidado el título de Master en Gestión Pública; ocasionándose por razón de este hecho un presunto daño patrimonial de \$27.810.533.

Posteriormente, a través de auto No. 007 del 29 de agosto de 2018, la Contraloría Departamental del Tolima resolvió imputar responsabilidad fiscal de manera solidaria a los señores Jesús Ramón Rivera B., Alexander Martínez Rivillas, Héctor Villarraga Sarmiento y Alexander Martínez Rivillas, así como a la Compañía de Seguros Suramericana S.A. y a Liberty Seguros S.A. En este auto se precisó que el daño patrimonial se presentó en una cuantía de \$22.082.492, valor correspondiente a las sumas cobradas con corte 5 de agosto de 2011 hasta el 30 de abril de 2014 de 40 puntos de asignación salarial, pagados ilegalmente al profesor Alexander Martínez Rivillas, con posterioridad al plazo establecido por el artículo 12 del Decreto 861 de 2001, norma que prescribía el plazo máximo en que el docente

<sup>7</sup> Folios 24 a 34 del archivo Tomo I radicado 112-011-017 univertol de la carpeta 006ProcesoResponsabilidadFiscal del expediente electrónico 25000-23-24-000-2009-00287-02

debía legalizar -antes del 5 de agosto de 2011- el título de maestría en gestión y desarrollo sostenible otorgado por Universidad de Barcelona.

Ahora bien, por razón de esta actuación se profirió fallo con responsabilidad fiscal No. 006 del 2 de septiembre de 2020, emitido por la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima,<sup>8</sup> por medio del cual se declaró la responsabilidad fiscal de forma solidaria por un valor de \$5.777.940 de las siguientes personas:

- Jesús Ramón Rivera, en calidad de rector de la Universidad del Tolima (período 25 de junio de 2009 hasta enero 31 de 2012).
- Alexander Martínez Rivillas, en su condición de profesor de Planta de tiempo completo adscrito al Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Facultad de Ingeniería Agronómica de la Universidad del Tolima.

De igual modo, declaró responsable fiscalmente de forma solidaria en cuantía de \$8.198.981 a las siguientes personas:

- Héctor Villarraga Sarmiento, en su condición de Rector de la Universidad para el periodo del 31 de enero de 2012 hasta el 31 de octubre de 2012.
- Alexander Martínez Rivillas, en su condición de profesor de Planta de tiempo completo adscrito al Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Facultad de Ingeniería Agronómica de la Universidad del Tolima.

Asimismo, declaró responsable fiscal de forma solidaria en cuantía de \$15.596.207 a las siguientes personas:

- José Herman Muñoz Ñungo, en su condición de Rector de la Universidad del Tolima, para el periodo del 1 de noviembre de 2012 hasta el 20 de agosto de 2016.
- Alexander Martínez Rivillas, en su calidad de profesor de Planta de tiempo completo adscrito al Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Facultad de Ingeniería Agronómica de la Universidad del Tolima.

En este mismo acto administrativo se resolvió en su artículo cuarto lo siguiente en relación con la compañía de seguros demandante, lo cual atañe directamente al presente asunto:

*“ARTÍCULO CUARTO: Incorporar y declarar al presente Fallo con Responsabilidad Fiscal como Tercero civilmente Responsable a la compañía de seguros GENERALES SURAMERICANA S.A. (...) la cual expidió póliza de Manejo, No. 0023896-1 expedida el 3 de enero de 2011, con una vigencia de Diciembre 15 de 2010 hasta Diciembre 14 de 2011 con un valor asegurable de DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS MCTE (\$250.000.000), póliza que fue modificada el 15 de febrero de 2012, con una nueva vigencia de cobertura de fecha Diciembre 14 de 2011 hasta Junio 10 de 2012, póliza que fue adquirida para amparar los fallos de responsabilidad fiscal de los funcionarios de la Universidad del Tolima Jesús Ramón Rivera B. (...) en calidad de rector de la Universidad del Tolima, para el período Junio 25 de 2009 hasta Enero 31 de 2012, Héctor Villarraga Sarmiento (...) en su condición de Rector de la Universidad del Tolima para el período de Enero 31 de 2012 hasta el 31 de octubre de 2012 y el señor Alexander Martínez Rivillas (...), en su condición de profesor de Planta de Tiempo completo Adscrito al Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Facultad de Ingeniería Agronómica de la Universidad del Tolima”.*<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Folios 15 a 110 del archivo [Tomo VII rad 112-011-017 univertol](#) de la carpeta [006ProcesoResponsabilidadFiscal](#) del expediente electrónico

<sup>9</sup> Folio 108 del archivo [Tomo VII rad 112-011-017 univertol](#) de la carpeta [006ProcesoResponsabilidadFiscal](#) del expediente electrónico

Luego, se avizora que con auto No. 011 del 22 de enero de 2021,<sup>10</sup> la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el referido auto en el sentido de reponer parcialmente el fallo con responsabilidad Fiscal No. 006 de septiembre 2 de 2020, en lo que tiene que ver con el artículo tercero y quinto de su parte resolutive en lo atinente a la responsabilidad fiscal del señor José Herman Muñoz Ñungo, en su condición de rector de la Universidad del Tolima, para el periodo de noviembre 1 de 2012 hasta el 20 de agosto de 2016, y la desvinculación del señor Muñoz en la póliza de manejo, declarando la responsabilidad fiscal en forma individual en cuantía de \$15.596.207 a cargo de:

- Alexander Martínez Rivillas, en su condición de profesor de planta de tiempo completo adscrito al Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Facultad de Ingeniería Agronómica de la Universidad del Tolima.

De igual manera, en este auto se falló sin responsabilidad fiscal a favor del funcionario José Herman Muñoz Ñungo, en su condición de rector de la universidad del Tolima, (periodo 1 de noviembre de 2012 hasta el 20 de agosto de 2016). Por otra parte, se decidió no reponer en ninguna de sus partes la decisión proferida en los artículos primero, segundo, cuarto (anteriormente citado y que declara como tercero civilmente responsable a Suramericana S.A.) y sexto.

Finalmente, se aprecia que con auto del 24 de febrero de 2021, la Contralora Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, resolvió el grado de consulta contra la decisión de responsabilidad fiscal para lo cual confirmó en todas sus partes el auto No. 011 del 22 de enero de 2021, por medio del cual la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, repone parcialmente el fallo No. 006 de septiembre 2 de 2020.<sup>11</sup>

Así las cosas, la hoy accionante Seguros Generales Suramericana S.A. pretende que se declare la nulidad parcial de los actos administrativos números 006 del 2 de septiembre de 2020, por medio del cual se falla un proceso con responsabilidad fiscal y 011 del 22 de enero de 2021 a través del cual se resolvió el recurso de reposición, proferidos ambos por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, así como del acto administrativo emitido el 24 de febrero de 2021 por la Contralora Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, por medio del cual se resolvió el grado de consulta, actos los cuales fueron proferidos por la Contraloría Departamental del Tolima, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 112-011-2017 seguido ante la Universidad del Tolima. Lo anterior en lo atinente al aparte que ordenó incorporar y declarar con responsabilidad fiscal como tercero civilmente responsable a la compañía de Seguros Generales Suramericana S.A., aduciéndose que se configuran las causales de nulidad por desconocimiento y/o infracción de las normas en que debía fundarse y que igualmente fueron expedidos con falsa motivación.

En primer lugar, debe indicarse entonces, que dentro de esta actuación únicamente se examinará lo relacionado con la vinculación de la demandante Seguros Generales Suramericana S.A. como tercero civilmente responsable al proceso de

<sup>10</sup> Folios 258 a 292 del archivo [Tomo VIII radicado 112-011-017](#) univertol de la carpeta [006ProcesoResponsabilidadFiscal](#) del expediente electrónico

<sup>11</sup> Folios 303 a 317 del archivo [Tomo VIII radicado 112-011-017](#) univertol de la carpeta [006ProcesoResponsabilidadFiscal](#) del expediente electrónico

responsabilidad fiscal No. 112-011-2017, sin que sea del resorte de esta actuación lo referente a las alegaciones efectuadas por el señor Alexander Martínez Rivillas contra los actos administrativos demandados, dado que los mismos son objeto del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Juzgado Quinto Administrativo de este Circuito Judicial, radicado bajo el No. 73001333300520210011800. En este mismo orden de ideas se evidencia que la Universidad del Tolima pone de presente que la totalidad de los cargos endilgados se dirigen contra las actuaciones de la Contraloría Departamental del Tolima, no obstante, señala que dicha institución educativa actuó bajo la estricta legalidad, ante lo cual se reitera que las actuaciones del alma mater son objeto de análisis por parte de dicho despacho judicial.

Hecha esta salvedad, se avizora que la parte actora estima que los actos administrativos atacados incurrieron en básicamente 2 irregularidades que viciaron su legalidad: 1. No respetaron la obligatoriedad del texto contractual de la póliza de manejo comercial. 2. La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro en aplicación al artículo 1081 del Código de Comercio. Por lo anterior a continuación se analizarán cada una de las alegaciones efectuadas.

### **8.1 La obligatoriedad del texto contractual de la póliza de manejo comercial.**

Sostiene la parte actora que dentro de los riesgos amparados por la póliza de manejo comercial No. 0023896-1 no se encuentra el correspondiente a los fallos de responsabilidad fiscal, ya que el mismo no fuere contratado, razón por la cual ateniéndose a la obligatoriedad del texto contractual no existía fundamento alguno para vincular como tercero civilmente responsable a Seguros Generales Suramericana S.A. En este sentido, señala que la mentada póliza se encuentra debidamente regulada en la carátula de la póliza y en su condicionado general, de donde se evidencia que la cobertura atañía a los perjuicios originados en la comisión de delitos contra la administración pública (hurto, hurto calificado, abuso de confianza, falsedad, estafa y peculado), más no fallos con responsabilidad fiscal, por lo que los actos administrativos demandados desconocieron el objeto de cobertura y amparos contratados y por tal razón resultan ilegales.

En contraposición, se aprecia que la Contraloría Departamental del Tolima se pronunció expresamente en el auto 011 del 22 de enero de 2021 -el cual resolvió recurso de reposición- con respecto a la hipotética falta de cobertura de la póliza expedida por Suramericana S.A. para amparar los riesgos producto de fallos con responsabilidad fiscal, de la siguiente manera:

*“PUNTO DOS: En cuanto a la responsabilidad fiscal de seguros Generales Suramericana dentro del proceso, este ente de control le indica que este requerimiento ya fue resuelto y aclarado en el fallo No. 006 de septiembre de 2020, tal como se puede verificar en el folio 1389 al folio 1390, y frente a que la compañía cubre los perjuicios originados en la comisión de delitos contra la administración pública (Hurto calificado – abuso de confianza – falsedad y peculado), y no con fallos con responsabilidad fiscal en virtud de que este amparo no fue contratado, el ente de control no acoge esta apreciación ya que al verificar la descripción del objeto contratado en la póliza No. 0023896-1 compañía suramericana S.A. en su folio 594 del cartulario, se evidencia lo siguiente: “... SE AMPARA A LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA CONTRA LOS RIESGOS QUE IMPLIQUEN MENOSCAMBO 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 DE RESPONSABILIDAD FISCAL...” en este orden de ideas la compañía de*

*seguros como tercero civilmente responsable está en el deber de garantizar los riesgos por fallos de responsabilidad fiscal, por lo que el ente de control ya se pronunció al respecto”.*<sup>12</sup>

Por lo tanto, en este punto específico señala Suramericana que acorde con el tenor contractual de la póliza de manejo comercial No. 0023896-1 no le correspondía a dicha entidad garantizar el riesgo acaecido por causa de un fallo de responsabilidad fiscal, mientras que según asevera la Contraloría sí le compelia dicha carga, por lo que se debe examinar el mentado acto contractual a efectos de establecer si el riesgo en mención se encontraba o no amparado.

Así entonces, debe indicarse que el detrimento patrimonial que se endilgó en el proceso de responsabilidad fiscal No. 112-011-2017 tuvo ocurrencia el 6 de agosto de 2011, fecha límite en la cual el docente Alexander Martínez Rivillas debía cumplir con el requisito de convalidación de su título de maestría en gestión y desarrollo sostenible, de conformidad con el plazo establecido por el artículo 12 del Decreto 861 de 2001, lo cual expresamente se apuntó en el fallo del 2 de septiembre de 2020.<sup>13</sup> Igualmente, se acreditó que el señor Martínez Rivillas no convalidó dicho título hasta el día 26 de junio de 2015,<sup>14</sup> no obstante lo cual continuó percibiendo los 40 puntos salariales que le proporcionaba dicha maestría hasta el día 30 de abril de 2014, cuando efectivamente se suspendieron los pagos.<sup>15</sup> De lo anterior se colige entonces que el detrimento en cuestión tuvo lugar desde el 6 de agosto de 2011.

Este aspecto fue explícitamente analizado en el fallo con y/o sin responsabilidad fiscal No. 006 del 2 de septiembre de 2020, en el cual se precisó al respecto lo siguiente:

*“QUINTO PUNTO: Respecto a la manifestación relacionada con que la compañía no está obligada a indemnizar dentro de este proceso los riesgos amparados en virtud a que los hechos ocurrieron con anterioridad a la entrada en la vigencia de la póliza de manejo No 0023896-1, es un argumento que no puede ser acogido por el Despacho, pues en este punto debe tenerse en cuenta la fecha límite en la cual el docente Alexander Martínez Rivillas debía cumplir con el requisito de convalidación para que no se configurase un presunto detrimento fiscal era el 5 de agosto de 2011, fecha en la que se configuró el incumplimiento y que es posterior al 15 de Diciembre de 2010 (fecha de inicio de la vigencia asegurada) hasta el día junio 10 de 2012 (fecha de terminación de la vigencia asegurada), esta última en la cual no se tenía como cierto ningún daño patrimonial, pero que del resultado de un proceso de un proceso de responsabilidad fiscal, se puede llegar a establecer de acuerdo a lo que se evidencia respecto de las pruebas”.*<sup>16</sup>

En este orden de ideas, revisado el expediente correspondiente al proceso de responsabilidad fiscal No. 112-011-2017 adelantado por la Contraloría Departamental del Tolima, se evidencia que en esta actuación se ordenó vincular la póliza No. 0023896-1 expedida por la Compañía de Seguros Suramericana S.A.<sup>17</sup> Es así como se observa la caratula de la póliza número 0023896-1 expedida por Suramericana en la fecha 3 de enero de 2011, indicándose que el tomador, asegurado y beneficiario corresponde a la Universidad del Tolima por un valor asegurado de \$250.000.000 y con vigencia del 15 de diciembre de 2010 hasta el 14

<sup>12</sup> Folio 189 del archivo 005PruebasDemanda del expediente electrónico

<sup>13</sup> Folios 34 y 35 del archivo Tomo VII rad 112-011-017 univertol de la carpeta 006 del expediente electrónico

<sup>14</sup> Folio 128 del archivo 021ContestacionDemandaAlexanderMartinezRivillas20220524 del expediente electrónico

<sup>15</sup> Folio 95 del archivo Tomo III radicado 112-011-017 Univertol de la carpeta 006

<sup>16</sup> Folios 34 y 35 del archivo Tomo VII rad 112-011-017 univertol de la carpeta 006.

<sup>17</sup> Folios 225 a 235 del archivo Tomo III radicado 112-011-017 Univertol de la carpeta 006

de diciembre de 2011.<sup>18</sup> Este mismo documento contractual fue allegado por la accionante como anexos de la demanda.<sup>19</sup>

Así pues, revisada la mencionada carátula se aprecia que se establece como objeto del seguro:

*“SE AMPARA A LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA 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 DE RESPONSABILIDAD FISCAL**”.*<sup>20</sup> (Negrilla fuera de texto).

En consecuencia, con base en dicha disposición contractual, la cual se encontraba vigente para la época de ocurrencia de los hechos (agosto de 2011) se estima que la compañía de Seguros Suramericana S.A sí se encontraba obligada a fungir como tercero civilmente responsable por razón del fallo de responsabilidad fiscal, dado que este siniestro estaba previsto dentro de la póliza de manejo No. 0023896-1 expedida el 3 de enero de 2011. Posteriormente, se evidencia que con fechas de expedición del 11 de enero y 15 de febrero de 2012, se prorrogó la vigencia de la citada póliza número 0023896-1 para, respectivamente, los períodos comprendidos entre el 14 de diciembre de 2011 y el 18 de mayo y 10 de junio de 2012.<sup>21</sup>

Recapitulando lo anterior, se tiene acreditado entonces que por razón de la póliza número 0023896-1 expedida el día 3 de enero de 2011 con vigencia inicial del 15 de diciembre de 2010 hasta el 14 de diciembre de 2011 y de conformidad con lo estipulado en la caratula de la misma, Seguros Suramericana S.A. tenía el deber de garantizar los riesgos por fallos de responsabilidad fiscal. No obstante lo anterior, si bien es cierto que en el cuerpo de condiciones generales de la póliza en la sección “COBERTURAS” únicamente se hace referencia a que dicho seguro ampara contra la “APROPIACIÓN INDEBIDA DE DINERO U OTROS BIENES DE SU PROPIEDAD QUE ACONTECIERE COMO CONSECUENCIA DE HURTO, HURTO CALIFICADO, ABUSO DE CONFIANZA, FALSEDAD O ESTAFA, DE ACUERDO CON SU DEFINICIÓN LEGAL”,<sup>22</sup> también lo es que dentro de las “EXCLUSIONES” no se descartó el amparo por fallos de responsabilidad fiscal,<sup>23</sup> a lo cual sí se aludió expresamente dentro del texto de la caratula contractual, razones por las cuales considera el despacho, que lo estudiado en los actos administrativos con respecto a la responsabilidad de la hoy demandante, se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico y por lo tanto no es viable la declaratoria de nulidad por el cargo acá estudiado.

## 8.2 La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro

Asevera la demandante que la acción derivada del contrato de seguro Póliza de Manejo Comercial No. 0023896-1 se encuentra prescrita, conforme lo indicado en el artículo 1081 del Código de Comercio, el cual señala:

<sup>18</sup> Folios 225 a 227 archivo Tomo III radicado 112-011-017 Univertol de la carpeta 006

<sup>19</sup> Folios 1 a 3 del archivo 005 del expediente electrónico

<sup>20</sup> Folio 227 del archivo Tomo III radicado 112-011-017 Univertol de la carpeta 006 y folio 3 del archivo 005 del expediente electrónico

<sup>21</sup> Folios 228 a 229 del archivo Tomo III radicado 112-011-017 Univertol de la carpeta 006 y folios 4 a 7 del archivo 005 del expediente electrónico

<sup>22</sup> Folio 232 del archivo Tomo III radicado 112-011-017 Univertol de la carpeta 006

<sup>23</sup> Ibídem

*“ARTÍCULO 1081. <PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES>. La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria. La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción. La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho. Estos términos no pueden ser modificados por las partes”.*

Por lo tanto, Suramericana S.A. aduce que con base en la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1081 del Código de Comercio, dicha aseguradora no se encontraba en el deber de responder por razón de la póliza No. 0023896-1, por encontrarse prescrita dicha obligación. Así, la demandante desarrolla su argumento de la siguiente manera:

*“Así pues, no existe responsabilidad de indemnizar por parte de mi representada como quiera que las obligaciones legales y contractuales del contrato de seguro se hallan prescritas, por ende, lo que actualmente se está investigado tiene su génesis en un proceso de responsabilidad fiscal, en el que se solicita la devolución de los dineros cancelados entre el 5 de agosto de 2011 a abril 30 de 2014 respectivamente y que devienen de un hecho generador del daño como fue el reconocimiento de los 40 puntos de asignación el 05 de agosto de 2009, sin que se ejerciera la acción respectiva dentro de la oportunidad procesal, destacando además que aunque el auto de apertura se profirió el 30 de mayo de 2017, en garantía de aplicación del principio de legalidad, la norma aplicable es la vigente para la fecha generadora del daño tal y como se expuso, lo que imposibilita a la Contraloría la afectación de la póliza objeto del contrato de seguro celebrado configurándose el fenómeno de la prescripción en materia de seguros”.*<sup>24</sup>

Como apoyo de esta posición la demandante cita las sentencias del Consejo de Estado No. 25000-23-24-000-2004-00529-01 de 18 de marzo de 2010, la No. 25000232400020060042801 de noviembre 20 de 2014 y la No. 25000232400020070045902 de octubre 11 de 2019, todas las cuales fueron proferidas por la sección primera de dicha corporación<sup>25</sup> y coinciden en señalar que la vinculación de la aseguradora al proceso de responsabilidad fiscal como tercero civilmente responsable, se realiza por causa de la eventual responsabilidad civil más no a título de responsabilidad fiscal, es decir ello sucede por razones inherentes al contrato de seguro, por lo que la responsabilidad que se llegue a declarar es civil o contractual mas nunca fiscal y por ende debe aplicársele la normatividad comercial pertinente, que no es otra que el artículo 1081 del Código de Comercio.

Así entonces, según afirma la accionante, comoquiera que el auto que ordenó la apertura del proceso de responsabilidad fiscal radicado No. 112-011-017 fue proferido el 30 de mayo de 2017, entonces la Contraloría Departamental del Tolima tenía plazo hasta el 30 de mayo de 2019, para haber expedido el acto administrativo que efectivizaba la garantía y para que dicha decisión hubiese quedado en firme. Por consiguiente, habida cuenta que sólo hasta el día 2 de septiembre de 2020, se

<sup>24</sup> Folio 29 del archivo [035ReformaDemandaParteDemandante20220802](#) del expediente electrónico

<sup>25</sup> “193. Por tanto, la jurisprudencia citada de esta Sección ha determinado que: i) el siniestro que ampara la póliza debe ocurrir necesariamente dentro del término de vigencia de la misma, aunque sea el último instante del último día de vigencia; ii) el siniestro se configura cuando se produce el incumplimiento de la obligación garantizada por la póliza, no cuando la administración la declara, iii) **que antes de la expedición de la Ley 1474**, el término de los dos años señalados en el artículo 1081 del Código de Comercio se contabiliza para el caso de los juicios de responsabilidad fiscal, a partir del momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento de la existencia del riesgo asegurado que da base a la acción de responsabilidad fiscal, que para el caso de las Contralorías lo determina a partir del auto que da apertura a la investigación fiscal y, iv) que solo se interrumpe el término de los dos años de la prescripción ordinaria señalada en el artículo 1081 del Código de Comercio, cuando el acto administrativo expedido por la Nación- Contraloría General de la República, o las contralorías distritales, departamentales o municipales que ordena la efectividad de la garantía, cobra firmeza dentro de dicho lapso”.<sup>25</sup> (Negrilla fuera de texto).

profirió el fallo que declaró la responsabilidad fiscal, que la reposición contra este fallo fue decidida con auto del 22 de enero de 2021 y que el grado de consulta fue resuelto el 24 de febrero de 2021, entonces habría tenido lugar la prescripción y por ello no había lugar a imputar la responsabilidad civil de la aseguradora.

De otro lado, la demandada Contraloría afirma que las acciones para hacer efectivas las pólizas de seguro en materia de responsabilidad fiscal, prescriben en un lapso de 5 años según lo dispuesto en los citados artículos 9 de la Ley 610 de 2000 y 120 de la Ley 1474 de 2011, las cuales hacen explícita referencia a la prescripción en el tema sub júdice. Por lo tanto, teniendo en cuenta que el daño patrimonial ocurrido en la Universidad del Tolima se generó el 6 de agosto de 2011, fecha en la cual imperaba la Ley 1474 de 2011 (conocida como Estatuto Anticorrupción), norma especial y que de forma integral debe aplicarse al presente asunto<sup>26</sup>.

Atendiendo lo expuesto por las partes, puede decirse que la posición del Consejo de Estado con respecto a la prescripción de la acción que deriva del contrato de seguro en procesos de responsabilidad fiscal ha tenido dos posiciones divergentes en el máximo tribunal de lo contencioso administrativo. La primera de ellas, que ha predominado en la sección primera, sostiene, que teniendo en cuenta que el contrato de seguro se encuentra regulado en el Código de Comercio y que la vinculación es de orden civil más no fiscal, entonces la prescripción a aplicarse es la prevista en el artículo 1081 del Código de Comercio; la segunda, que generalmente ha sido expuesta por la sección quinta del Consejo de Estado, refiere que existe una regulación específica del tema, prevista por la Ley 1474 de 2011 (art. 120) y Ley 610 de 2000 (art. 9º), por lo que debe aplicarse un término de 5 años de prescripción.

Atendiendo entonces los argumentos expuestos por las partes, el despacho entrará a analizar la normativa aplicable al presente asunto y la que a su tenor literal dispone:

*“ARTÍCULO 1081. PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES. La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria.*

*La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.*

*La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.*

*Estos términos no pueden ser modificados por las partes”. Código de comercio.*

*“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”. (...). Ley 610 de 2000. Por la cual*

---

<sup>26</sup> Ley 153 de 1887 ARTÍCULO 3 “Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, ó por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, ó por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia á que la anterior disposición se refería”.

se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

*“ARTÍCULO 120. PÓLIZAS. Las pólizas de seguros por las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad de tercero civilmente responsable, prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9o de la Ley 610 de 2000”. 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.*

En virtud de lo anterior, se tienen 2 posiciones aparentemente contrapuestas con respecto a la prescripción de las pólizas de seguros por las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad de tercero civilmente responsable, la primera con base en el artículo 1081 del Código de Comercio, sostiene que la prescripción tendría lugar en 2 años y la segunda con fundamento en los artículos 9 de la Ley 610 de 2000 y 120 de la Ley 1474 de 2011, aduce que la prescripción se daría en un plazo de 5 años. De ahí que si se toma la primera posición, la vinculación de Suramericana como tercero civilmente responsable fue indebida por cuanto habría acaecido la prescripción mientras que si se adopta la segunda su vinculación fue oportuna. Ahora bien, este despacho judicial considera que en el presente asunto debe aplicarse el término de prescripción previsto en los artículos 9 de la Ley 610 de 2000 y 120 de la Ley 1474 de 2011, por las razones que se expondrán a continuación.

Primero que todo debe advertirse que si bien el contrato de seguro es de índole comercial y que la vinculación del tercero civilmente responsable se realiza en virtud de una responsabilidad civil mas no fiscal, también es cierto que para el caso concreto de las pólizas de seguros por medio de las cuales se vincula al garante a un proceso de responsabilidad fiscal, existe una regulación específica que debe aplicarse en estos casos concretos. Es decir, la norma general de derecho privado es que las acciones derivadas del contrato de seguro prescriben en 2 años, más en cuanto se trate de las acciones derivadas de la vinculación del garante al proceso de responsabilidad fiscal, se constituyó una normatividad específica que previó que la prescripción tendría lugar en un lapso de 5 años, (Ley 1474 de 2011, art. 120 y Ley 610 de 2000, art. 9º).

Por lo anterior podría decirse que la norma general de prescripción de las mentadas acciones es de 2 años conforme lo dispuesto por el artículo 1081 del Código de Comercio, salvo el caso de los procesos de responsabilidad fiscal de conocimiento de las Contralorías, en los cuales la prescripción en cuestión es de 5 años, sin que exista contradicción entre las dos estipulaciones, puesto que la primera es la norma general de derecho privado (2 años) mientras que la segunda es la norma especial de derecho público para procesos de responsabilidad fiscal (5 años). En efecto, aplicar de manera genérica el plazo de prescripción de 2 años previsto en el artículo 1081 del Código de Comercio para los procesos de responsabilidad fiscal, atenta contra el principio de interpretación del efecto útil, según el cual cuando de 2 sentidos jurídicos que se le otorgue a una norma, uno produce consecuencias jurídicas y el otro no, debe preferirse aquel que conduzca a que se generen las consecuencias jurídicas.

Por consiguiente, asumir que el término de prescripción de las pólizas de seguros por medio de las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante es de 2 años, conduciría a la inanidad absoluta la regulación efectuada en el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, norma la cual se instituyó precisamente para evitar que

en las vinculaciones de los garantes se presentaran de manera reiterada prescripciones, teniendo en cuenta los retrasos que a veces se producen en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal adelantado por las contralorías.

En este mismo orden de ideas, se acoge lo resuelto por la sección quinta del Consejo de Estado que dispone:

*“El Consejo de Estado desde el año 2010, ha acuñado una tesis, según la cual la limitación temporal de las normas del C. de Co. sí aplica, aun cuando aquellas no vayan en consonancia con la Ley 610 de 2000. En efecto, la Sección Primera optó por acoger los límites temporales previstos en el artículo 1081 del C. de Co. y, por consiguiente, colegir que la "prescripción" implica la declaratoria de responsabilidad civil de la referida persona jurídica, dentro de los 2 años siguientes de la ocurrencia del hecho o de la expedición del auto de apertura del procedimiento de responsabilidad fiscal [...] [E]l procedimiento de responsabilidad fiscal, en el marco del cual se declara civilmente responsable a las aseguradoras, tiene naturaleza administrativa y no judicial, y, por tanto, su declaratoria no está limitada por los plazos a los que se refiere dicha norma, en la medida en que no se trata del ejercicio de una "acción", sino de la expedición de un acto administrativo que declara la responsabilidad del agente estatal -fiscal- y de la aseguradora -civil-. Entonces, si no puede entenderse que el funcionario declarado fiscalmente responsable ha sido objeto de "acción", por ausencia de "proceso judicial", en el marco de un procedimiento de responsabilidad fiscal, tampoco puede entenderse lo anterior respecto de la decisión administrativa declarativa de la responsabilidad civil de la aseguradora. Esta es, precisamente, la característica que permite que, tanto las aseguradoras declaradas civilmente responsables, como los funcionarios declarados fiscalmente responsables, acudan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a ventilar su pretensión anulatoria frente a los anteriores actos. En suma, los lapsos regulados por la norma comercial, no constituyen limitante para proferir el acto administrativo declarativo de la responsabilidad civil de las aseguradoras, en el marco de un procedimiento de responsabilidad fiscal, en la medida en que su objeto de aplicación se dirige al ejercicio de "acciones", lo que no ocurre en este tipo de casos. Por supuesto, ello no significa desconocer que, como se explicó en el capítulo que precede, las aseguradoras se vinculan en calidad de terceras civilmente responsables y su responsabilidad solo va en los términos pactados en el contrato de seguros, de lo que se trata es de entender que la declaratoria de responsabilidad civil que se produce en el marco del procedimiento no se realiza en ejercicio de una acción, sino que es la manifestación de voluntad de una autoridad estatal vertida en un acto administrativo que puede ser objeto de control judicial. Aceptar la tesis contraria, implicaría consentir que la póliza de seguros pierde su objeto primordial en el proceso de responsabilidad fiscal, esto es, "el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza." En suma, en los procedimientos de responsabilidad fiscal iniciados antes de la vigencia de la Ley 1474 de 2011 no es posible computar los términos de prescripción con las normas del C. de Co, toda vez que la "acción fiscal" no es en realidad una acción propiamente dicha, sino que es un procedimiento que tiene naturaleza netamente administrativa”.*<sup>27</sup>

Es decir, habida cuenta que la vinculación del tercero civilmente responsable como garante se lleva a cabo dentro de una actuación administrativa como lo es el proceso de responsabilidad fiscal a cargo de las contralorías, entonces el mismo no se encuentra regulado por la normatividad de derecho privado para el ejercicio de las acciones, sino por la normatividad particular que regula la Ley 610 de 2000, siendo que es precisamente por causa de esta naturaleza administrativa del proceso de responsabilidad fiscal, que los afectados con los actos administrativos emitidos pueden

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia del 7 de junio de 2018. Radicación 25000-23-24-000-2009-00287-02

acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a efectos de realizar el control de legalidad correspondiente.

De otro lado, se evidencia que de acuerdo con las reglas anteriormente citadas y preestablecidas por la sección primera del Consejo de Estado para la vinculación de las aseguradoras al proceso de responsabilidad fiscal como tercero civilmente responsable, una de dichas reglas consiste precisamente en lo siguiente:

*“iii) que antes de la expedición de la Ley 1474, el término de los dos años señalados en el artículo 1081 del Código de Comercio se contabiliza para el caso de los juicios de responsabilidad fiscal, a partir del momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento de la existencia del riesgo asegurado que da base a la acción de responsabilidad fiscal, que para el caso de las Contralorías lo determina a partir del auto que da apertura a la investigación fiscal”.*<sup>28</sup> (Negrilla fuera de texto).

Consecuentemente, se observa que la jurisprudencia de la sección primera del Consejo de Estado si bien ha aplicado el artículo 1081 del Código de Comercio a efectos de contabilizar el término de prescripción, también ha dejado en claro que dicho cómputo aplica es para los casos anteriores a la expedición de la Ley 1474, por lo que con posterioridad a la promulgación de dicha normatividad empezó a regir el plazo de prescripción dispuesto en los artículos 9 de la Ley 610 de 2000 y 120 de la Ley 1474 de 2011.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la Ley 1474 fue promulgada el 12 de julio de 2011, que el detrimento patrimonial fue datado el día 6 de agosto de ese mismo año y que el auto de apertura dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 112-011-017 fue proferido el 30 de mayo de 2017, entonces no se presentó prescripción alguna puesto que había plazo para adoptar -y que quedarán en firme- las decisiones correspondientes hasta el 30 de mayo de 2022, habiéndose proferido los actos administrativos cuestionados dentro del término oportuno para ello, por lo tanto este cargo tampoco prosperará y en consecuencia se negarán las pretensiones de la demanda.

## 9. RECAPITULACIÓN

En conclusión y de acuerdo con lo señalado en precedencia se negarán las pretensiones de la demanda como quiera que los argumentos esgrimidos contra los actos administrativos demandados no gozan de asidero jurídico, en el entendido que Seguros Generales Suramericana S.A. sí se encontraba en la obligación de garantizar el amparo por causa de la responsabilidad fiscal adelantada por la Contraloría Departamental del Tolima e igualmente, por cuanto de conformidad con la regulación específica del tema, prevista por la Ley 1474 de 2011 (art. 120) y Ley 610 de 2000 (art. 9º), debía aplicarse un término de 5 años para contabilizar la prescripción dentro de la actuación en cuestión, oportunidad en la cual se tramitó el proceso fiscal.

## 10. CONDENA EN COSTAS

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la misma, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso,

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de octubre 11 de 2019 en radicación 250002324000200700459 02. M.P.

serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C.G.P dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso se observa que fue las pretensiones fueron despachadas desfavorablemente, razón por la cual de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte actora **en la suma equivalente a 4% de lo pedido.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

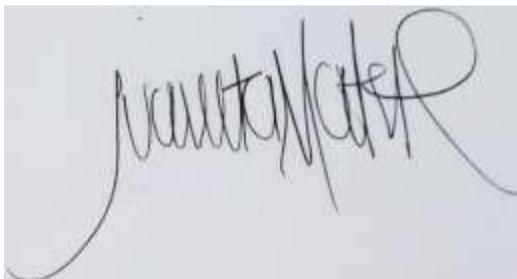
**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas.

**SEGUNDO: CONDENAR en COSTAS** en esta instancia a la parte actora, para tal efecto fíjese la suma correspondiente al 4% de lo pedido.

**TERCERO:** Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo disponen los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A. modificado por la ley 2080 de 2021.

**CUARTO:** En firme este fallo, archívese el expediente, previa las anotaciones correspondientes.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES**  
Juez