

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <small>la economía del departamento</small>	REGISTRO NOTIFICACION POR ESTADO PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: GE – Gestión de Enlace	Código: RGE-25	Versión: 02

SECRETARIA GENERAL
NOTIFICACION POR ESTADO

CONTENIDO DE LA NOTIFICACIÓN	
TIPO DE PROCESO	Ordinario de Responsabilidad Fiscal
ENTIDAD AFECTADA	GOBERNACIÓN DEL TOLIMA
IDENTIFICACION PROCESO	112-084-2024
PERSONAS A NOTIFICAR	CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRIGUEZ , de Ciudadanía número 14.397.665 Y OTROS ; así como a la compañía DE SEGUROS PREVISORA S.A. con Nit No. 860.002.400-2
TIPO DE AUTO	AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA
FECHA DEL AUTO	20 DE FEBRERO DE 2026
RECURSOS QUE PROCEDEN	NO PROCEDE RECURSO

Se fija el presente **ESTADO** en un lugar público y visible de la Cartelera de la Secretaría General de la Contraloría Departamental del Tolima, a las 07:00 a.m., del **día 23 de febrero de 2026**.


JUAN PABLO SALAZAR ACHURI
 Secretaria General (e)

NOTA DE DESFIJACION DEL ESTADO

El presente **ESTADO** permaneció fijado en un lugar público y visible de la Secretaría General de la Contraloría Departamental del Tolima, desde la hora y fecha fijada hasta el **día 23 de febrero de 2026**, a las 06:00 p.m.

DIANA CAROLINA MENESES ESCOBAR
 Secretaria General

AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA

Ibagué, Tolima, 20 de febrero de 2026

Procede el Despacho de la Contralora Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, en uso de las facultades conferidas en la Resolución 0079 de 2001 proferida por este órgano de control, a examinar la legalidad de la decisión contenida en el **Fallo sin responsabilidad Fiscal No. 017**, de fecha 22 de diciembre del 2025, dentro del proceso de responsabilidad fiscal con radicado No. **112-084-2024**, adelantado ante la **GOBERNACIÓN DEL TOLIMA**".

I. COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 18 de la Ley 610 de 2000 que reza: "*Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un defensor de oficio, en desarrollo del cual se podrá revisar integralmente la actuación, para modificarla, confirmarla o revocarla, tomando la respectiva decisión sustitutiva u ordenando motivadamente a la primera instancia proseguir la investigación con miras a proteger el patrimonio público.*"

Ahora, la Resolución 0079 de 2001 proferida por la Contraloría Departamental del Tolima, establece lo siguiente: "*Primero: Delegar en el despacho de la Contraloría Auxiliar del Departamento del Tolima, el conocimiento en grado de consulta de los asuntos previstos en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000*".

Por todos los preceptos anteriormente mencionados, el despacho de la Contralora Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, es competente para resolver el Grado de Consulta del auto No. 008 de fecha 30 de julio de 2025, por medio del cual la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de este órgano de control, dictó auto de Archivo del proceso de Responsabilidad Fiscal por no mérito en el proceso de responsabilidad fiscal **No. 112-084-2024**.

II. HECHOS QUE ORIGINARON LA INVESTIGACIÓN

"Motivó, el presente Auto de apertura ante la Gobernación del Tolima, el memorando No DTCFMA-32-2024 del 20 de mayo de 2024, documento suscrito por la Dirección Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente, el cual remite el Hallazgo Fiscal 070 del 20 de mayo de 2024, donde se indica lo siguiente:

...“Se evidenció que el Departamento del Tolima expidió la resolución 1846 del 28 de agosto de 2023, por medio del cual se reconoce y ordena un pago a favor del municipio de Lérida, Tolima por concepto del sistema de retención en la fuente a título de industria y comercio, reteica, por los años gravables 2017, 2018 y 2021 donde se liquidó impuesto de industria y comercio, sanciones e intereses de mora que se han generado por los años 2017, 2018 y 2021, tal como se evidencia en el comprobante de egreso 22978 del 19 de septiembre de 2023.

No obstante, lo anterior, teniendo en cuenta el fenómeno de la caducidad fiscal relacionada en el “ARTÍCULO 9o. DE LA LEY 610 DE 2000. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN: La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, (...), el detrimento patrimonial queda tasado en cuantía DE CUATRO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA MIL PESOS M/CTE \$4.380.000 que corresponde al valor cancelado al municipio de Lérida Tolima por concepto de sanción e intereses de mora a los impuestos de industria y comercio, reteica de la vigencia 2021.

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 2771589

Nit: 890.706.847-1

[1 de 29]



III. ACTUACIONES PROCESALES Y MEDIOS DE PRUEBAS

El proceso de responsabilidad fiscal que se adelanta cuenta con el siguiente material probatorio:

1. Auto de asignación 173 del 28 de junio de 2024, Visto al Folio (1)
2. Memorando DTCFMA-32-2024 del 20/05/2024, Visto al Folio (2).
3. Hallazgo fiscal 070 del 20/05/2024, Visto a los Folios (3-9).
4. Disco compacto que contiene los soportes del hallazgo, tales como la información de los presuntos responsables fiscales, copia de las pólizas año 2021 al 2023, la respuesta al informe preliminar, Manual de Funciones, Cuantía de contratación y comprobante de egreso, Visto al Folios (10).
5. Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad fiscal No. 087, Visto al Folios (11-17).
6. Oficio CDT-RS-2024-00004039, de fecha 02 de agosto de 2024, Comunicación Auto de Apertura No. 087, dirigido a la Compañía de Seguros LA PREVISORA S.A, Visto al Folios (19-20)
7. Oficio CDT-RS-2024-00004040, de fecha 02 de agosto de 2024, Citación Notificación personal Auto de Apertura No. 087, dirigido a ANDRÉS OCTALIO LOZANO ACOSTA, Visto al Folios (21-22).
8. Oficio CDT-RS-2024-00004042, de fecha 02 de agosto de 2024, Citación Notificación personal Auto de Apertura No. 087, dirigido a MARIA DEL CARMEN MUÑOZ, Visto al Folios (23-24).
9. Oficio CDT-RS-2024-00004042, de fecha 02 de agosto de 2024, Citación Notificación personal Auto de Apertura No. 087, dirigido a CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ, Visto al Folios (25-26).
10. Oficio CDT-RS-2024-00004042, de fecha 02 de agosto de 2024, Citación Notificación personal Auto de Apertura No. 087, dirigido a ADRIANA MAGALY MATIZ VARGAS, (27-28).
11. Oficio CDT-RE-2025-00003223 del 6 de agosto de 2024 otorgamiento de poder de la Compañía de Seguros LA PREVISORA S.A, a la Dra. MARGARITA SAAVEDRA MAC´AUSLAND, Visto al Folios (29-41).
12. Oficio CDT-RS-2024-00004175, de fecha 08 de agosto de 2024, Citación Notificación personal Auto de Apertura No. 087, dirigido a MARIA DEL CARMEN MUÑOZ, Visto al Folios (42-43).
13. Oficio CDT-RS-2024-00004264, de fecha 13 de agosto de 2024, Notificación Por aviso del Auto de Apertura No. 087, dirigido a CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ, Visto al Folios (44-45).
14. Oficio CDT-RS-2024-00004265, de fecha 13 de agosto de 2024, Notificación Por aviso del Auto de Apertura No. 087, dirigido a ANDRÉS OCTALIO LOZANO ACOSTA, Visto al Folios (46-47).
15. Oficio CDT-RS-2024-00004266, de fecha 13 de agosto de 2024, Notificación Por aviso del Auto de Apertura No. 087, dirigido a MARIA DEL CARMEN MUÑOZ, Visto al Folios (46-47).
16. **Versión Libre y Espontánea** de fecha 18 de septiembre de 2024, del señor **ANDRÉS OCTALIO LOZANO ACOSTA**, identificado con cédula de ciudadanía N°.1.110.475.081 de Ibagué, en calidad de Director Financiero de Presupuesto, para la época de los hechos, Visto a los Folios (51-61).
17. Auto de asignación No. 010 de proceso de responsabilidad Fiscal No. 112-084-2024 de fecha 22 de enero de 2025, Visto al Folio (62)



18. Auto mediante el cual se avoca conocimiento del Proceso de responsabilidad Fiscal No. 112-084-2024, de fecha 28 de enero de 2025 por parte del investigador Andrés Mauricio Ayala Munar, Visto al Folio (63).
19. Oficio CDT-RE-2025-00003309, de fecha 4 de agosto de 2025, **Versión Libre y Espontánea** de **MARIA DEL CARMEN MUÑOZ**, identificada con cédula de ciudadanía N°.65.768.910 de Ibagué Tolima, en calidad de EXSECRETARIA DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, para la época de los hechos, Visto a los Folios (64-70).
CD que contiene a siguiente información:
 - 19.1. Decreto No. 0850 agosto 31 De 2020 Ordenación De Gasto.Pdf.
 - 19.2. Decreto No. 1950 diciembre 19 De 2019 Estructura Orgánica Gobernación Tolima.Pdf.
 - 19.3. Manual Especifico De Funciones.Pdf.
 - 19.4. Emplazamiento Para Declarar No. 0142-2022 Rad 06058.Pdf.
 - 19.5. Oficio No. 162 -857 Respuesta Emplazamiento Para Declarar No. Fisc-Ed 2022-000142.Pdf.
 - 19.6. Liquidación Oficial De Aforo 2017 No. 2023 - 061.Pdf.
 - 19.7. Liquidación Oficial De Aforo 2018 No. 2023 - 062.Pdf.
 - 19.8. Liquidación Oficial De Aforo 2021 No. 2023 - 063.Pdf.
 - 19.9. Declaración Reteica 2017 No. 5557.Pdf.
 - 19.10. Declaración Reteica 2018 No. 5558.Pdf.
 - 19.11. Declaración Reteica 2021 No. 5559.Pdf.
 - 19.12. Informe Procesos Reteica.Pptx.
 - 19.13. Resolución De Traslado No. 0095 Del 27 De Julio De 2023.Pdf.
 - 19.14. Soporte Traslado Administrativa \$1.644.415.636, Pdf.
 - 19.15. Resolución De Pago No. 1846 agosto 28 De 2023 Municipio De Lerida.Pdf.
 - 19.16. Registros Presupuestales No. 10886, 10887, 10888 Municipio De Lerida.Pdf.
 - 19.17. Órdenes De Pago No. 17984, 17985, 17986 Municipio De Lerida.Pdf.
 - 19.18. Comprobante De Egreso No. 22978 Municipio De Lerida.Pdf.
 - 19.19. Soporte Bancario De Pago Municipio De Lerida.Pdf.
 - 19.20. Oficio No. DFC - 160 - 488 Notificación De Pago.Pdf.
20. Oficio CDT-RE-2025-00003773, de fecha 3 de septiembre de 2025, Departamento Administrativo de Asuntos Jurídico de la Gobernación del Tolima dio Respuesta al requerimiento No. CDT-RE-2024-00004044. Visto los Folios (71-72).
21. **Versión Libre y Espontánea** de **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía N°.14.397.665 de Ibagué, en calidad de Director Financiero de Contabilidad, para la época de los hechos, Visto a los Folios (74-76).
22. Auto mediante el cual se avoca conocimiento del Proceso por parte del investigador William Javier Rodríguez Acosta, Visto al Folio (78).
23. Auto de archivo e imputación No. 011 de fecha 27 de agosto de 2025, Visto a los Folios (79-96).
24. Notificaciones Auto de archivo e imputación No. 011 de fecha 27 de agosto de 2025, Visto a los Folios (97-101).
25. Constancia secretarial del despacho del Contralor Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, de fecha 29 de agosto de 2025 Visto al Folio (102).
26. Auto por medio del cual se resuelve el grado de consulta folios, Visto a los Folios (104-110).
27. Oficio No. CDT-RM-2025-00003452 del 17 de septiembre de 2025, Notificación Por Estado del Auto por medio del cual se resuelve el grado de consulta de fecha 16 de septiembre de 2025. Visto a los Folios (113-115).



28. Oficio CDT-RS-2025-00004029, de fecha 18 de septiembre de 2025, Notificación personal del Auto por medio del cual se resuelve el grado de consulta de fecha 16 de septiembre de 2025, dirigido a CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ, con constancia de ejecutoria de fecha 03 de octubre de 2025. Visto al Folios (116-117).
29. Oficio CDT-RS-2025-00004030, de fecha 18 de septiembre de 2025, Notificación personal del Auto por medio del cual se resuelve el grado de consulta de fecha 16 de septiembre de 2025, dirigido a Margarita Saavedra Mac Ausland, Apoderada de la compañía de seguros LA PREVISORA S.A, con constancia de ejecutoria de fecha 03 de octubre de 2025. Visto al Folios (118-119).
30. Oficio CDT-RE-2025-00004159, de fecha 02 de octubre de 2025, Descargos presentados por el Dr. **EDWIN FERNANDO SAAVEDRA MEDINA** al Apoderado de **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**. Visto al Folios (120-121).
31. Oficio CDT-RE-2025-00003849, de fecha 12 de septiembre de 2025, Descargo apoderado de la compañía de seguros **LA PREVISORA S.A.** Visto a los Folios (122-131).
32. Oficio CDT-RE-2025-00004159, de fecha 02 de octubre de 2025, Descargo apoderado del señor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRIGUEZ**, Visto a los Folios (133-147).
33. Auto de pruebas imputación No. 073 de fecha 29 de octubre de 2025, Visto a los Folios (148-151).
34. Notificaciones auto de pruebas de la imputación, con constancia de ejecutoria de fecha 7 de noviembre de 2025, Visto a los Folios (152-155).
35. Auto sin Responsabilidad Fiscal No. 017, de fecha 22 de diciembre de 2025, Visto a los Folios (157-179).
36. Oficio CDT-RS-2025-00006034, del 23 de diciembre de 2025, Notificación personal del Auto sin Responsabilidad Fiscal No. 017, dirigido **EDWIN FERNANDO SAAVEDRA MEDINA** al Apoderado de **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, Con constancia de Ejecutoria de fecha 8 de enero de 2026, Visto a los Folios (181-182).
37. Oficio CDT-RS-2025-00006035, del 23 de diciembre de 2025, Notificación personal del Auto sin Responsabilidad Fiscal No. 017, dirigido a **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, Con constancia de Ejecutoria de fecha 8 de enero de 2026, Visto a los Folios (183-186)
38. Resolución No. 414 de fecha 26 de junio de 2025, "*Por medio de la cual la Contraloría Departamental del Tolima, declara los días 26,29,30, 31 de diciembre al 02 de enero de 2026, como no laborales compensados para algunos servidores públicos de la entidad*". Visto a los Folio (187-188).
39. Constancia secretarial del despacho del Contralor Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, de fecha 20 de enero de 2026. Visto al Folio (190).

IV. CONSIDERACIONES DE INSTANCIA

La Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de este órgano de control, emitió **Fallo sin responsabilidad Fiscal No. 017**, de fecha veintidós (22) de diciembre de dos mil veinticinco (2025), dentro del proceso de responsabilidad fiscal con radicado No. **112-084-2024**, por medio del cual decide ordenar el archivo de la acción fiscal, a favor de la señor CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.397.665 de Ibagué (Tolima), quien se desempeñó como Director Financiero de Contabilidad de la Gobernación del Tolima, para la época de los hechos.

Así mismo, se ordenó la desvinculación en calidad de tercero civilmente responsable a la compañía aseguradora **LA PREVISORA** identificada con NIT. **860.002.402-2**, con

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 2771589

Nit: 890.706.847-1

[4 de 29]



ocasión de las Pólizas Nos. **30000443** con vigencia desde el 27/12/2020 al 14/03/2021; **30000483** con vigencia desde el 28/03/2021 al 21/08/2021; **30000507** con vigencia desde el 16/11/2021 al 8/05/2022; **30000553**; con vigencia desde el 30/07/2022 al 16/03/2023, (**Prórroga**) con vigencia desde el 03/03/2023 al 04/06/2023, (Prórroga) con vigencia desde el 04/06/2023 al 21/06/2023; 30000601, con vigencia desde el 21/06/2023 al 03/03/2024.

La decisión objeto de estudio dentro del Fallo Sin Responsabilidad fiscal No. 017 de fecha 22 de diciembre de 2025, se fundamenta en lo siguiente:

La Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, realizó la debida valoración probatoria en cuanto al comunicado de entrada CDT-RE-2025-00004160, de fecha 02 de octubre de 2025, presentado por parte del doctor **EDWIN FERNANDO SAAVEDRA MEDINA**, apoderado de confianza del señor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, por medio del cual presento y sustento debidamente los respectivos argumentos de defensa, en los siguientes términos:

... "EDWIN FERNANDO SAAVEDRA MEDINA, identificado civil y profesionalmente como aparecerá bajo mi firma, actuando en calidad de apoderado de confianza del señor CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ, quien se identifica con cédula de ciudadanía No. 14.397.665 de Ibagué, Tolima, en calidad de ex Director Financiero de Contabilidad del departamento del Tolima, encontrándome dentro del término legal previsto para ello, de la manera más respetuosa acudo ante su Descacho con la finalidad de presentar DESCARGOS - ARGUMENTOS DE DEFENSA, dentro del dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal de Rad. 112-084-2024 adelantado ante la Administración departamental del Tolima, en el que se emitió Auto de Archivo e Imputación No. 011 del 27 de agosto de 2025, en los términos en que a continuación se describe y argumenta.

DINÁMICA DEL ESCRITO DE DESCARGOS

Teniendo la absoluta claridad de la trascendencia de la cual se encuentra revestida esta oportunidad procesal, al ser el momento oportuno para llevar al convencimiento de la inexistencia de responsabilidad fiscal de mi prohijado, con base en los argumentos que aquí se desarrollarán y que serán soportados en las pruebas documentales a aportar y de las que se solicitará su práctica, procedo a presentar DESCARGOS - ARGUMENTOS DE DEFENSA, a la espera que estos sean objeto de revisión por parte del Despacho y se tengan en cuenta al momento de proferir la decisión, que en derecho, deberá ser la de absolver de responsabilidad fiscal al Dr. CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ.

Con la finalidad de realizar un correcto ejercicio de defensa, me permito enunciar los acápites que componen la teoría de defensa y que se desatarán en la presente alegación:

1. SUSTENTACIÓN DE ALEGACIÓN.

1.1. LA CONDUCTA INVESTIGADA NO ES IMPUTABLE AL DOCTOR CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ.

1.1.1. IMPOSIBILIDAD DE CONFIGURACIÓN DE ELEMENTOS SINE QUA NON DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL.

1.1.2. AUSENCIA DE CULPABILIDAD DEL DR. CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ. (Argumento subsidiario del primero).

2. SOLICITUD DE PRUEBAS. Sin más preámbulos, iniciamos con el desarrollo del presente escrito, atendiendo al orden enunciado previamente.

SUSTENTACIÓN DE ALEGACIÓN. Para comenzar, cabe indicar que las siguientes líneas persiguen la declaratoria de ausencia de culpabilidad de mi prohijado, como requisito legal y constitucionalmente exigido al interior del proceso de responsabilidad fiscal para eventualmente declarar como responsables a los investigados y ordenar el reintegro de recursos en favor del erario público.

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 2771589

Nit: 890.706.847-1

[5 de 29]



Aunado a ello, quedará probado conforme al material probatorio que se aporta y que se recaude, que se excluye la conducta como elemento estructural de la responsabilidad fiscal que se le imputa a mi defendido, y con mayor razón la "culpa grave" que a aquel le es endilgada, esto en la medida en que en el desarrollo de tal proceso de responsabilidad fiscal no es suficiente acreditar la infracción entendida para este asunto como no haber indicado de manera expresa a la Dirección de Presupuesto que debían pagarse ciertos tributos en favor del municipio del Guamo, sino que, además, resulta necesario que este último aporte prueba concreta de la intención personalísima del investigado, dirigidos a establecer el grado de descuido o negligencia en que eventualmente incurrió.

Así, procedemos a abordar los acápites que componen la defensa, en los términos en que a continuación se describen:

I. IMPOSIBILIDAD DE CONFIGURACIÓN DE ELEMENTOS SINE QUA NON DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL.

Como en todo asunto en el que deba adoptarse una decisión conforme a derecho, debemos rememorar los aspectos fácticos bajo los cuales se ha adelantado esta actuación y que en concreto corresponden a los hechos y motivos por los cuales el Ente de control ha recientemente imputado responsabilidad fiscal a mi defendido, el doctor Carlos Alfonso Criollo Rodríguez.

De inicio, tenemos que desde la Dirección Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente de la Contraloría Departamental del Tolima el 20 de mayo de 2024 se confeccionó el Hallazgo Fiscal No. 070, el cual fue comunicado a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal mediante Memorando No. DTCFMA-32-2024 del mismo día, y en virtud del cual se advirtió como situación génesis del presunto daño patrimonial que el Departamento del Tolima expidió la Resolución No. 2138 del 23 de septiembre de 2023 por medio de la cual se reconoció y ordenó realizar un pago a favor del municipio del Guamo por concepto de reteica de las vigencias fiscales 2019, 2020, 2021 y 2022, comprendiendo en dicho desembolso sanciones e intereses que fueron liquidadas por el Ente territorial municipal en mención en concordancia con tal tributo.

En ese sentido, vemos que en tal hallazgo se hizo énfasis en que se cuenta con el Comprobante de Egreso No. 22978 del 19 de septiembre de 2023 que da fe de aquel pago, y conforme a tal escenario se estimó ese posible detrimento patrimonial por valor de \$4.380.000 M/CTE., que es lo determinado respecto de mi poderdante.

Renglón seguido, encontramos que su Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal emitió Auto inicial de Asignación del Proceso No. 173 del 28 de junio de 2024, luego profirió Auto de Apertura No. 087 del 31 de Julio de 2024, así como recientemente Auto de Archivo e Imputación No. 011 del 27 de agosto de 2025 en el que por una parte dispuso imputar responsabilidad fiscal a mi procurado y, por otra, archivar las diligencias respecto de otros investigados, preservando en todo caso la vinculación como tercero civilmente responsable a la compañía de seguros LA PREVISORA S.A.

Que, para adoptar tales decisiones contenidas en el precitado Auto de Archivo e Imputación No. 010 del 22 de agosto de 2025, y especialmente la referente a imputar responsabilidad fiscal a mi defendido Dr. Carlos Criollo, el Ente de control consideró que el prenombrado habiéndose desempeñado como Director Financiero de Contabilidad desde el 30 de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2023, incurrió en una conducta tipificada como gravemente culposa por el no pago oportuno del Reteica de 2021 al municipio de Lérida, lo cual generó un daño patrimonial a la gobernación del Tolima.

Que, bajo la óptima del Ente de control la "conducta gravemente culposa" presuntamente desplegada por mi prohijado, encuentra asidero en que se desconoció por parte del último nombrado lo establecido en el numeral 4º de la página 98 del Manual de Funciones y Competencias Laborales del departamento del Tolima, y que comprendiendo una función a cargo de la Dirección de Presupuesto, en concreto refiere lo siguiente: "Coordinar la generación de órdenes de pago bajo los lineamientos que sobre impuestos y demás contribuciones de ley, determine la Dirección Financiera de Contabilidad, con la implementación de procedimientos contables y tributarios para su debida aplicación."



Fue en virtud de tal motivación que el Ente de control invocó la existencia de un factor de conexasidad entre las funciones propias de la Dirección de Presupuesto y de la Dirección Financiera Contable, insistiendo en que la primera dirección nombrada requería para su actuar que la segunda mencionada entregara o comunicara los lineamientos e instrucciones de cuáles tributos debían pagarse, omitiéndose entonces tal deber de referir lo adeudado al municipio del Guamo por concepto de Reteica, situación que ha derivado en tal daño al erario público departamental.

Ante tal panorama y frente a ese modo de ver del Ente de control, vale recordar que inicialmente, esto fue en el Auto de Apertura No. 087 del 31 de Julio de 2024, se planteó que mi defendido era presuntamente responsable de aquel daño patrimonial producto de haberse sustraído de cumplir el deber funcional correspondiente a "Gestionar la integración en el sistema de información financiera de la Entidad de las cuentas contables generada por los hechos económicos emitidos por las distintas áreas del gobierno departamental del Tolima", función que se encuentra asignada por Manual de Funciones y Competencias Laborales al cargo de Director Financiero Contable adscrito a la Secretaría de Hacienda.

No obstante, en lo que fue el ejercicio de recepcionar las versiones libres de los vinculados, se tuvo que el doctor Andrés Octalio Lozano Acosta quien se desempeñara como Director de Presupuesto del mismo Ente territorial, fue incisivo al indicar que desde su actuar para efectos de coordinar la generación de órdenes de pago de impuestos y demás contribuciones de ley, requería necesariamente que la Dirección Financiera de Contabilidad le suministrara y/o comunicara los respectivos lineamientos para lo pertinente, sin embargo, esta última no garantizó tal información pues nunca se incluyó al municipio del Guamo como una de las entidades a las que debía realizarse desembolso por concepto de Reteica.

Agregó a ello y así lo tuvo como válido el Ente de control, que desde la Dirección de Presupuesto se remitió a la Dirección Financiera Contable Oficio No. 011 del 18 de enero de 2021 con el que solicitó a mi defendido las directrices contables y tributarias para el año 2021.

Es así como desde lo funcional encuentro meritorio insistir en que el Manual de Funciones y Competencias Laborales de la gobernación del Tolima establece para el cargo de Director Financiero Contable unas funciones taxativas las cuales se resumen a las siguientes:

Dirección Financiera de Contabilidad

- 1. Dirigir y coordinar el registro de operaciones contables, análisis de resultados y presentación de los estados financieros de la Administración Central Departamental, y consolidarlos con los generados por la Contraloría Departamental, Asamblea Departamental y las Instituciones Educativas a cargo del Departamento, teniendo en cuenta las políticas, principios y normas que sobre contabilidad, establezca la Contaduría General de la Nación.*
- 2. Coordinar la generación y presentación oportuna de los informes que, en materia de su competencia, sean requeridos por la Contaduría General de la Nación, la Asamblea Departamental, la Contraloría Departamental y demás instancias autorizadas.*
- 3. Identificar los riesgos propios de la operación contable, para diseñar e implementar los mecanismos de control y reglamentar las acciones a seguir por las dependencias, que permitan la minimización de los efectos producidos, en caso de materialización del riesgo.*
- 4. Coordinar las actividades de consolidación de la contabilidad general del Departamento del Tolima, con la de sus entidades sin personería jurídica y efectuar los análisis y ejercicios, de acuerdo con las disposiciones contables.*
- 5. Orientar el registro y control del crédito público, garantizar la inclusión del servicio de la deuda en el presupuesto y adelantar los créditos necesarios, para el pago oportuno de estas obligaciones.*
- 6. Diseñar e implementar los procedimientos contables que deben aplicarse por todas y cada una de las dependencias, para garantizar el eficaz y oportuno registro de las operaciones.*
- 7. Coordinar el registro de los libros principales y auxiliares de contabilidad para la Administración Central Departamental que determine el Contador General de la Nación.*
- 8. Emitir conceptos y absolver consultas que en materia contable tributaria, se generen en las diferentes dependencias que conforman la Administración Central Departamental, tendientes a mejorar la calidad de la información*

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 2771589

Nit: 890.706.847-1

[7 de 29]



9. Coordinar la inspección y revisión en forma de prueba selectiva, a los registros contables, que afecte los libros auxiliares con el fin de garantizar que la información registrada refleje la realidad económica y financiera de la Gobernación del Tolima.

10. Determinar las dependencias, la información, soportes y los tiempos en que las diferentes áreas que conforman la Administración Central Departamental, deban suministrar la información necesaria para ser registrada en los libros auxiliares de contabilidad, dando cumplimiento al principio de causación establecido en el plan general de contabilidad pública.

11. Administrar el Plan Contable que deba manejar la Administración Central, de conformidad con el catálogo de cuentas expedido por la Contaduría General de la Nación.

12. Certificar para ser adicionado al presupuesto de la vigencia con base en las certificaciones expedidas por la Tesorería Departamental, los recursos que deben incorporarse, de conformidad con el marco normativo vigente”.

Aunado a ello, tenemos conforme al citado Manual de Funciones y Competencias Laborales de la gobernación del Tolima, que aquella Dirección Financiera Contable contaba con una asignación de funciones enmarcadas en un factor restrictivo pues de tal documento se logra extraer que debía: "Responder ante el Secretario de Hacienda, por la dirección, coordinación, supervisión y control de las actividades que permitan una gestión adecuada de los recursos financieros del Departamento, enmarcada en los principios de racionalidad, transparencia, eficacia, eficiencia y oportunidad, de acuerdo con su competencia.”; por ello, lo que se pretende hacer evidente a la vista del Ente de control es que la actividad correspondiente de manera exacta a reconocer y ordenar la devolución de tributos retenidos a cargo de la gobernación del Tolima es una responsabilidad o función que se escapaba del marco de competencias asignadas de forma irrestricta al empleo en el que se desempeñó mi procurado.

Rebobinemos en que la génesis de este asunto obedece a que desde el departamento del Tolima se emitiera la Resolución No. 1846 del 26 de septiembre de 2023 por medio de la cual se reconoció y ordenó realizar un pago a favor del municipio del Guamo por concepto de reteica de las vigencias fiscales 2020 a 2022, comprendiendo en dicho desembolso sanciones e intereses que fueron liquidadas por el Ente territorial municipal en mención en concordancia con tal tributo.

Que, pese a ser un aspecto hasta ahora omitido por la Contraloría Departamental del Tolima, no puede dejarse de lado que aquella Resolución No. 1846 del 28 de agosto de 2023 fue emitida por la Secretaría Administrativa del departamento del Tolima quien ostentaba competencias y facultades de ORDENACIÓN DEL GASTO.

En concreto, si bien se encuentra acreditado que en favor del municipio del Guamo se efectuó aquel pago por concepto de reteica, sanciones e intereses de mora, y esto es en virtud del Comprobante de Egreso No. 22978 del 19 de Septiembre de 2023, no deja de ser cierto que la Dirección Financiera Contable no contaba con facultades o funciones de ordenadora del gasto por lo que no le resultaba ni factible ni imperioso reconocer y ordenar el pago de este tipo de tributos, es decir no desempeñaba gestión fiscal directa respecto de tal deber que le acudía a la institución pública.

Además, si bien el numeral 4° de la página 98 del Manual de Funciones y Competencias Laborales del departamento del Tolima refiere que la Dirección de Presupuesto debía coordinar la generación de órdenes de pago bajo los lineamientos que sobre impuestos y demás contribuciones de ley determinara la Dirección Financiera de Contabilidad, no quiere decir ello que debiera de manera imperativa esta última Dirección nombrada llevar a cabo la determinación y reconocimiento, e incluso ordenar la devolución de tributos retenidos, pues tal referencia contenida en ese numeral 4° de la página 98 del Manual de Funciones y Competencias Laborales se limita a que debe la Dirección Financiera de Contabilidad garantizar y comunicar "la implementación de procedimientos contables y tributarios para su debida aplicación”, actuación que claramente dependía de la gestión y desempeño de otras dependencias como lo era ordenación del gasto propiamente dicha.

Lo que en esta instancia debemos analizar es si el deber de "reconocer y ordenar la devolución de tributos retenidos a cargo del departamento” es en estricto sentido equivalente a "comunicar la implementación de procedimientos contables y tributarios para la debida coordinación para generar órdenes de pago”, pues a todas luces lo que queda en



evidencia es que el Ente de control en su afán por archivar la investigación en favor de Andrés Octalio Lozano Acosta mal interpretó la literalidad de tal "función" accesoria impuesta al entonces Director Financiero Contable, y eso es en razón a que la actividad de implementar procedimientos contables y tributarios resulta ser TOTALMENTE DIFERENTE a ostentar el deber de reconocer y pagar devolución de tributos retenidos por el Ente territorial.

De lo precisado, notorio resulta ser que desde la Dirección Financiera Contable incluso se necesita de la ordenación del gasto para conocer del reconocimiento y pago o devolución de tributos y en virtud de tal información luego si proceder a implementar procedimientos contables y tributarios para ponerlos a disposición de la Dirección de Presupuesto para la debida aplicación del ejercicio de coordinar que se generen órdenes de pago.

Y lo inmediatamente anterior, además, sin dejar de lado que las retenciones que por concepto de Reteica le corresponden efectuar a nuestro Ente territorial son en virtud de los Acuerdos Municipales proferidos por los concejos de cada municipio en los que se determina a nuestro departamento como Agente Retenedor, es por esto que de aquellos contratos que suscribe nuestra gobernación del Tolima y los cuales se ejecutan en tales jurisdicciones municipales ha debido ser la Tesorería del Departamento del Tolima o la Dirección de Presupuesto las que en procura del desempeño del ente departamental como "AGENTE RETENEDOR" se permitieran efectuar los respectivos descuentos o deducciones por ese concepto para ipso facto ponerlos a disposición de los respectivos municipios.

Es decir, como los pagos de reteica a aplicarse en favor de los municipios como el Guamo se efectúan desde el departamento del Tolima por ser este un Agente Retenedor en el marco de aquellos contratos celebrados desde el gobierno departamental y cuyo lugar de ejecución es en las jurisdicciones municipales, no es a la Dirección Financiera Contable a la que le correspondiera garantizar o materializar lo referente a aplicar tales descuentos y posteriores reconocimientos y devoluciones pues esto es una labor propia de quien tuviera a cargo la ordenación del gasto, así como de la Tesorería departamental y de la Dirección de Presupuesto, aspectos de esencial relevancia que hasta ahora ha pasado por alto el Ente de control.

Solicito especialmente a la Contraloría Departamental del Tolima que se tenga en cuenta lo dicho en los incisos que anteceden, así como que no se pierda de vista que el Manual de Funciones y Competencias Laborales de la gobernación del Tolima, tal como se logra observar de sus páginas 99, 100 y 101, asigna a la Dirección de Presupuesto y a la Tesorería las siguientes funciones expresas:

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO (Página 99 del Manual de Funciones)	TESORERÍA (Páginas 100 y 101 del Manual de Funciones)
3. Dirigir las actividades encaminadas a elaborar la afectación presupuestal, con fundamento a la definición del gasto y a los principios rectores del sistema presupuestal, para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por la Administración Central Departamental.	1. Coordinar el desarrollo de las actividades que permitan recaudar, administrar y custodiar con responsabilidad y diligencia, los dineros y títulos valores que constituyen los ingresos y el patrimonio del departamento. 2. Dirigir y coordinar las operaciones de Tesorería para garantizar que estas se
	efectúen con sujeción a los principios de oportunidad, seguridad, transparencia, rentabilidad y liquidez. 3. Efectuar las operaciones de pago que se deben realizar, por concepto de obligaciones y compromisos adquiridos por la Administración Central Departamental, de conformidad con los procesos, procedimientos y normatividad vigente.



Es en consideración de lo hasta aquí expuesto que se logran establecer las siguientes conclusiones:

1) El deber que se genera para el departamento del Tolima consistente en ser un agente retenedor del impuesto de industria y comercio en favor del erario de los municipios, es en virtud de las disposiciones contenidas en los respectivos acuerdos municipales que se emiten desde los concejos de cada jurisdicción municipal.

2) Respecto del municipio del Guamo, el departamento del Tolima ha debido ejercer como agente retenedor del impuesto de industria y comercio por así determinarlo el Estatuto de Rentas de dicho municipio.

3) La función de "comunicar a la Dirección de Presupuesto la implementación de procedimientos contables y tributarios para la debida aplicación del ejercicio de coordinar que se generen órdenes de pago", no es estricto sentido equivalente a "aplicar, reconocer y ordenar la devolución de tributos retenidos a cargo del departamento".

4) Como el departamento del Tolima ha debido actuar como agente retenedor y efectuar la devolución de dineros retenidos por concepto de tributos en favor del municipio del Guamo, ello ha correspondido a funciones propias a cargo de quien ostentara la ordenación del gasto, así como de la Tesorería y la Dirección de Presupuesto departamentales.

Veamos entonces que la Ley 610 de 2000 como es sabido refiere los elementos de la responsabilidad fiscal así:

*"ARTÍCULO 5o. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa*1 atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.*

-Un daño patrimonial al Estado.

- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores."

Por una parte, encontramos que la conducta en efecto es un elemento esencial de la responsabilidad fiscal y se define como la acción u omisión, en forma dolosa o culposa, atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. En términos más sencillos, se refiere al comportamiento del servidor público o particular que maneja fondos o bienes públicos, que es la causa directa de un daño al patrimonio del Estado.

La conducta es el factor subjetivo de imputación (el elemento humano y volitivo) que da origen al proceso, pues es la materialización de una gestión fiscal inadecuada o irregular. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia SU-620 de 1996 adujo que el proceso de responsabilidad fiscal "(...) es un proceso de naturaleza administrativa, en razón de su propia materia, como es el establecimiento de la responsabilidad que corresponde a los servidores públicos o a los particulares que ejercen funciones públicas, por el manejo irregular de bienes o recursos públicos. (...)". Agregó que "La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso "(...) es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de un servidor público, o de una persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que les incumben, o por estar incursos en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal. Dicha responsabilidad es, además, patrimonial, porque como consecuencia de su declaración, el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal (...)".

Ahora bien, sobre el elemento nexo de causalidad, este es comprendido según el Consejo de Estado como la relación entre el daño al patrimonio público y la conducta activa u omisiva, dolosa o gravemente culposa, de un agente que realiza gestión fiscal.

Todo lo anterior, sin olvidar que, como se ha dicho desde la jurisdicción contencioso administrativa¹ "Para deducir responsabilidad fiscal, es preciso que la conducta reprobable se haya cometido en ejercicio de la gestión fiscal, definida en el artículo 3º de la ley 610 de 2000 (...) De ésta definición legal de gestión fiscal, armonizada con las disposiciones siguientes de la ley 610 y dada su inescindible interrelación, se desprenden múltiples



consecuencias: determina el objeto de la gestión; se tiene en cuenta para establecer el alcance, objeto y elementos de la responsabilidad fiscal, esto es, el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal (arts. 4º y 5º), así como la causación de un daño patrimonial al Estado producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna (art. 6º).(...) La acción fiscal 1 Tribunal Administrativo de Boyacá, Sentencia del 22 de febrero de 2022 proferida bajo radicado 15001-33-33 001-2017-00098-01. Cesará cuando se demuestre que el hecho no comporta el ejercicio de gestión fiscal y, por tanto resulta procedente dictar auto de archivo del proceso de responsabilidad fiscal (arts. 16 y 47); sin embargo, de existir efectiva lesión al patrimonio del Estado, habrá lugar a exigir la correspondiente responsabilidad patrimonial por otra vía. En consecuencia, se deduce responsabilidad fiscal por la afectación del patrimonio público en desarrollo de actividades propias de la gestión fiscal o vinculadas con ella, cumplida por los servidores públicos o los particulares que administren o manejen bienes o recursos públicos (...)" De conformidad con lo anterior, para que se configure la responsabilidad fiscal es necesaria la existencia una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza la gestión fiscal, de la existencia de un daño patrimonial producido al Estado y de un nexo causal entre la conducta por acción u omisión del agente que ejerza gestión fiscal, en los términos señalados en la ley, que en forma dolosa o culposa produzca directamente o contribuya al daño patrimonial del Estado."

Es bajo estos postulados conceptuales, legales y jurisprudenciales que corresponde preguntarnos para esta investigación fiscal lo siguiente:

¿CUÁL HA SIDO LA CONDUCTA DESPLEGADA POR MI DEFENDIDO QUE DERIVÓ EN EL DAÑO PATRIMONIAL OCASIONADO AL ERARIO DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA?

Ante tal interrogante, por supuesto que al referirnos al elemento daño este se encuentra configurado y acreditado pues como se observa del Comprobante de Egreso No. 22978 del 19 de septiembre de 2023 se efectuó un pago a favor del municipio de Lérida por un valor \$4.380.000 M/CTE., y este fue por concepto de reteica, sanciones e intereses de mora.

Pero, no podemos decir lo mismo respecto de los elementos conducta y nexo de causalidad, pues como se ha precisado en anteriores líneas la Corte Constitucional fue enfática en establecer que en este tipo de procesos se juzga la conducta de un servidor público, o de una persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que les incumben, o por estar incurso en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal.

Por ello, claro resulta ser que de mi prohijado no se tiene una conducta propiamente configurada para este caso, ni dolosa ni culposa, por la potísima razón obediente a que no era el Director Financiero Contable quien debía, no por accesoriedad ni por interpretación errónea del Ente de control, garantizar o materializar lo correspondiente a aplicar deducciones o retenciones a contratos por concepto del tributo de industria y comercio en favor del municipio del Guamo, ni tampoco era la ordenación del gasto que necesariamente debía ordenar el reconocimiento y pago o devolución de tales emolumentos en favor de la entidad municipal en mención.

Se insiste, el proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado (...) Así las cosas, la citada Ley define el proceso de responsabilidad fiscal como: "el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen, por acción u omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado". Lo cual, según lo citado por la Corte Constitucional, en este proceso se evalúa "la conducta de los servidores públicos y de los particulares que están jurídicamente habilitados para administrar y manejar dineros públicos."

Así pues, para el caso que nos ocupa, cabe recordar que a mi defendido Dr. Carlos Alfonso Criollo se le ha imputado responsabilidad fiscal por considerar el Ente de control que el

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 2771589

Nit: 890.706.847-1

[11 de 29]



daño patrimonial generado por el pago de sanciones e intereses de mora de reteica ha sido consecuencia directa de no haber comunicado a la Dirección de Presupuesto la implementación de procedimientos contables y tributarios para la debida coordinación que permitiera a su vez generar órdenes de pago, amparándose para invocar tal postura en aquella función contenida en el numeral 4° de la página 98 del Manual de Funciones y Competencias Laborales de la gobernación del Tolima, pero desconociendo que esa actividad o deber de comunicar tales procedimientos contables y tributarios para la debida coordinación que permitiera a su vez generar órdenes de pago, no puede tenerse como equiparable a lo que comporta la aplicación de descuentos o retenciones a actos contractuales, así como tampoco a reconocer y ordenar el pago o desembolso o devolución de esos emolumentos retenidos.

Persisto, la función de aplicar deducciones o descuentos a actos contractuales resulta ser una competencia propia de dependencias que difieren de la Dirección Financiera Contable, así mismo, la de reconocer y ordenar la devolución de dineros retenidos pues es una facultad propia de quien ostentara la ordenación del gasto.

Con miras a finalizar la sustentación de este primer argumento, no podría perder de vista que mi defendido, conforme a los supuestos fácticos que conforman esta investigación, ni siquiera ha llegado a desempeñar el rol de gestor fiscal a la luz del artículo 3° de la Ley 610 de 2000. Recordemos que la norma en cita refiere que se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales; no obstante, es claro que como Director Financiero Contable para el recaudo de tributos municipales como agente retenedor, no era a quien le correspondía aplicar los descuentos o deducciones en la medida en que ello era una función propia de otras dependencias, ni tampoco ordenar la devolución o desembolso en favor de los municipio titulares de aquellos tributos, pues ordenar esos pagos era una función propia de quien ostentaba la ordenación del gasto, prerrogativa con la que no contaba mi poderdante.

Es por todo lo dicho, entonces, que se hace imperativo solicitar al Ente de control tener por no configurados los elementos de conducta y nexo de causalidad respecto de mi defendido, pues equivocadamente se ha considerado que en virtud de esa función contenida en el numeral 4° de la página 98 del Manual de Funciones y Competencias Laborales representaba para mi procurado no solo el deber sino la facultad de aplicar deducciones y descuentos así como de ordenar devoluciones, sin embargo, ello no es acorde a la realidad pues establecer unos procedimientos contables es una labor totalmente diferente y en virtud de la cual no podía el doctor Carlos Criollo subrogarse competencias que no le correspondían y lo cual lo podría haber llevado incluso a incurrir en una extralimitación de funciones.

En consideración de todo lo dicho se peticona al Ente de control reponer la decisión de imputar responsabilidad fiscal a mi poderdante y, en su lugar, disponer el archivo de las diligencias.

II. AUSENCIA DE CULPABILIDAD DEL DR. CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ. (Argumento subsidiario del primero).

A propósito de la culpabilidad en materia fiscal, se concibe esta como el criterio de imputación subjetiva en la responsabilidad fiscal que se endilga. No se establece de forma objetiva, sino que requiere la demostración de que la conducta del gestor fiscal fue realizada con un determinado grado de intencionalidad o negligencia.

Bien es sabido que la responsabilidad fiscal es una figura jurídica fundamental dentro del Estado Social de Derecho, cuyo objetivo primordial no es punitivo, sino resarcitorio. Busca la recuperación del patrimonio público que ha sufrido un detrimento como consecuencia de una gestión fiscal irregular. Para que esta responsabilidad se configure, la legislación

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 2771589

Nit: 890.706.847-1

[12 de 29]



moderna exige la concurrencia de tres elementos esenciales: un daño patrimonial al Estado, un nexo causal entre la conducta y el daño, y, crucialmente, una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible al gestor fiscal. Este último elemento, la culpabilidad, constituye el criterio de imputación subjetiva que impide la aplicación de una responsabilidad objetiva, garantizando el debido proceso y la justicia material.

De allí que nuestro sistema jurídico, sustentado en la Sentencia C-619 de 2002 de la Corte Constitucional, ha proscrito cualquier forma de responsabilidad fiscal basada en la simple relación de causalidad entre la gestión y el daño. La responsabilidad fiscal es inherentemente subjetiva.

La exigencia de culpabilidad se justifica en el principio constitucional de la dignidad humana y el debido proceso. No basta con que una acción u omisión en la gestión de recursos públicos haya generado un detrimento; es imperativo demostrar el reproche subjetivo de la conducta del agente. Este agente puede ser un servidor público o un particular que ejerza gestión fiscal, entendida como el conjunto de actividades relacionadas con la administración, manejo o disposición de fondos o bienes públicos.

Al respecto, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, en concepto del 24 de agosto del 2007, de Paul Cahn-Speyer³, indicó: "resulta indiscutible que en un proceso de responsabilidad fiscal se debe atacar el acto, hecho u operación ilegal, y no los que le siguen ni los anteriores si éstos fuesen legales o estuviesen amparados por la presunción de legalidad. Es a partir del acto, hecho u operación ilegal que se debe empezar a contar el término de caducidad de la acción fiscal, así tal hecho irregular se suscite al principio o al final de la actuación administrativa".

Lo anterior, se itera, es conocido como prohibición de responsabilidad objetiva (o responsabilidad sin culpa). Esta prohibición, con inspiración y fundamento constitucional, fue expresada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-619 del 2002, en donde estableció que una vez el Estado, a través de la Contraloría, pruebe la existencia de una conducta dolosa y gravemente culposa y su relación directa con un daño previamente probado, puede hacer válidamente una imputación de cargos jurídicamente soportada.

Así las cosas, aún en caso de encontrarse acreditada la existencia cierta, cuantificada y probada del daño, para que exista declaratoria de responsabilidad fiscal, es indispensable probar la conducta dolosa o gravemente culposa imputable generadora de ese daño. Ello implica, indubitablemente, que, por las características de nuestro sistema constitucional y por el marco legal que rige el proceso de responsabilidad fiscal, la responsabilidad objetiva se encuentra proscrita⁴ y, por lo tanto, la culpabilidad es supuesto ineludible y necesario para la declaratoria de la responsabilidad fiscal, lo que significa que tienen lugar "... tan sólo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquellos sobre quienes recaiga".

En ese sentido, aterrizando al proceso de responsabilidad fiscal bajo estudio, encontramos que en aquel Auto No. 011 de Archivo e Imputación calendarado del 27 de agosto de 2025 se endilgó a mi defendido haber incurrido en una conducta tipificada como "gravemente culposa", y en concreto por el no pago oportuno del sistema de retención en la fuente a título de industria y comercio, reteica del 2021 por parte del Departamento del Tolima al municipio del Guamo, lo cual generó un daño patrimonial al erario departamental.

Luego entonces, se aborda el presente argumento, como ya se dijo, con carácter de subsidiario del primero pues tampoco existe una conducta propiamente materializada por mi defendido que pudiera ser configurativa de aquel elemento esencial de la responsabilidad fiscal.

Por ende, como el actuar objeto de reproche por el Ente de control ha correspondido a que presuntamente mi defendido desconoció sus deberes funcionales orientados al reconocimiento y pago de devolución de dinero retenido por concepto de impuesto de industria comercio, no pueden dejarse de valorar actuaciones y gestiones que en su momento desplegó de manera acuciosa y diligente, así como situaciones que representaron cierta imposibilidad para conocer de cuáles tributos debían retenerse o reconocerse para efectos de devolución.

Se observa del plenario que desde el escrito de versión libre mi procurado indicó que acudió a cada uno de los 47 municipios del Tolima requiriendo información respecto a si el Ente territorial departamental era agente de retención en sus respectivas jurisdicciones.

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 2771589

Nit: 890.706.847-1

[13 de 29]



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
- La Contraloría del ciudadano -

De tal aseveración se permitió adjuntar copia de Circular No. 05 calendada del veinticinco (25) de febrero de dos mil veintidós (2022), la cual ilustro a continuación:



GOBERNACIÓN
DEL TOLIMA
DFC - 162-

Gobernación del Tolima
NIT: 800.113.672-7
SECRETARÍA DE HACIENDA
Dirección Financiera de Contabilidad



CIRCULAR No. 005

PARA: ALCALDES Y SECRETARIOS DE HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS DEPARTAMENTO DEL TOLIMA.
DE: DIRECCIÓN FINANCIERA DE CONTABILIDAD.
ASUNTO: Información de Obligaciones Tributarias de la Gobernación del Tolima
FECHA: Febrero 25 De 2022

En relación con algunas responsabilidades tributarias que las Administraciones Municipales han venido incluyendo en sus estatutos de renta, relacionado con la búsqueda de conseguir que sus impuestos se recauden dentro del mismo ejercicio gravable y que además se apoyen en evitar la elusión y evasión, hemos encontrado dificultades con dicha información, por lo cual se requiere se indique de forma clara los casos donde tengamos esas responsabilidades, por lo cual se requiere se informe la norma o acto administrativo en la cual se nos designa la obligación tributaria respectiva.

Es importante, que para este caso se certifique dichas obligaciones tributarias y además se anexe la norma que lo reglamente, los formatos, calendarios tributarios, certificaciones bancarias y toda información adicional que permita verificar si se deben implementar esas obligaciones tributarias, en razón a que internamente debemos adecuar nuestros procesos administrativos para dar su inicio o continuidad a su aplicación, por lo tanto se requiere que se envíe dicha respuesta dentro de los cinco (05) días hábiles posteriores al recibido de la presente comunicación a nuestro correo electrónico institucional direccionfinancieradecontabilidad@tolima.gov.co.

Cordialmente,

CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRIGUEZ
Director Financiero de Contabilidad.

Proyecto: Edgar A. Bárcenas L. - Contralista Dir. Contabilidad

"El Tolima Nos Une"

Edificio Gobernación del Tolima, Carrera 3ª entre Calles 10 y 11. Piso 5
Web: www.tolima.gov.co, Correo electrónico: direccionfinancieradecontabilidad@tolima.gov.co
Código Postal 730006ibagué, Tolima - Colombia

1

Ante tal requerimiento se tuvo que únicamente los municipios de Saldaña y Fresno, Tolima, dieron contestación mediante las cuales precisaron que efectivamente contaban con Acuerdos Municipales emanados desde sus respectivos Concejos en virtud de los cuales se determinó al departamento del Tolima como AGENTE RETENEDOR del tributo de industria y comercio.

Es así que en esta instancia corresponde precisar un aspecto que la Contraloría Departamental del Tolima ha omitido valorar y en concreto es lo referente a que desde el gobierno departamental del Tolima para esa fecha se generaba una imposibilidad de conocer en cuáles municipios del Tolima e incluso a nivel nacional se contaba con acuerdos municipales en los que se le determinara como AGENTE RETENEDOR de ciertos tributos.

Fue por ello que precisamente se remitió esa Circular No. 05 del veinticinco (25) de febrero de dos mil veintidós (2022), contando con que los entes territoriales omitieron brindar una oportuna, diligente y satisfactoria contestación al respecto.

El ejercicio de retenciones a efectuarse desde el departamento del Tolima y en favor de entes municipales por concepto de impuesto de industria y comercio, encuentra génesis en los acuerdos municipales normalmente contentivos de los estatutos de renta municipales, en los que se encarga o designa a entidades públicas como la gobernación del Tolima para que ejerzan como agentes retenedores, sin embargo, para esta última nombrada resulta de considerable complejidad conocer en cuáles municipios y en cuáles estatutos de renta le ha sido designada como agente retenedora, por ello se acudió a los municipios quienes lastimosamente no dieron contestación en tiempo de manera eficiente.

No olvidemos que en el plenario no media prueba documental debidamente recaudada e incorporada por el Ente de control, a través de la cual pudiera establecerse que el departamento del Tolima y específicamente la Dirección Financiera Contable fueron notificadas por cada uno de los municipios de los estatutos de renta municipales en los que ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 2771589

Nit: 890.706.847-1

[14 de 29]



se le determinaba como agente de retención, por tal motivo no puede predicarse una conducta gravemente culposa cuando la falta de información fue consecuencia directa de la renuncia y falta de atención de los mismos municipios beneficiarios o titulares de aquellos tributos.

De otro lado, advirtiendo que en todo caso no era la Dirección Financiera Contable la directa responsable de garantizar o aplicar las deducciones y retenciones, así como de reconocer y ordenar devolución por concepto de dineros retenidos por ICA en favor de entes territoriales municipales, el veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022) se emitió la Circular No. 07 de ese día, la cual se dirigió a cada uno de los supervisores y ordenadores del gasto de la Gobernación del Tolima, y por medio de la cual les fue puesta de presente la responsabilidad que ostentaban frente a las obligaciones tributarias y en especial frente al Rete-Ica, ello, toda vez que eran quienes establecían los pagos y descuentos a realizarse cuando ordenaban y presentaban la orden de pago al área de central de cuentas de la Dirección Financiera de Presupuesto que es donde inicia el proceso de elaboración de orden de pago.

Y adicional a lo anterior, también fue aportado por mi defendido el documental correspondiente a la Circular No. 08 de fecha veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022) dirigida a las entidades descentralizadas de la Gobernación del Tolima, con la que en similares términos se les advirtió sobre la responsabilidad que tenían frente a las obligaciones tributarias y en especial frente al Rete-Ica, esto con el fin de contribuir también al recaudo del mismo impuesto a favor de los Municipios y precaver situaciones como la que equivocadamente hoy han generado una imputación fiscal a mi procurado doctor Carlos Criollo.

Lo anterior, nos permite entrever que por parte de mi defendido sí hubo una gestión diligente ante la falta de comunicaciones que debieron efectuarse desde los 47 municipios en lo referente a advertir a nuestro ente departamental que era un agente retenedor, esto sin dejar de lado que tal gestión fue en procura de aquel propósito general establecido en el Manual de Funciones y Competencias Laborales para el cargo de Director Financiero Contable y que se resume a responder ante el Secretario de Hacienda, por la dirección, coordinación, supervisión y control de las actividades que permitan una gestión adecuada de los recursos financieros del Departamento, enmarcada en los principios de racionalidad, transparencia, eficacia, eficiencia y oportunidad, de acuerdo con su competencia.

A la postre, fue en virtud de tal propósito que se procuró contar el insumo documental pertinente que debió incluso suministrado por los 47 municipios del Tolima y el cual permitiera conocer de primera mano los estatutos de renta municipales en los que se designara como agente retenedor al departamento del Tolima, precisando que tal actuar diligente desplegado por mi defendido como Director Financiero Contable no podía ir más allá pues ello significaba subrogarse funciones que no le eran propias de su cargo, sino de otras dependencias e incluso de los supervisores y ordenadores del gasto, tal como lo eran aplicar deducciones o en su defecto reconocer y ordenar el pago de tales devoluciones.

Entonces, en afinidad con la técnica de argumentación del primero de los sustentos de defensa aquí invocados, vale interrogarnos lo siguiente:

¿CUÁL ES EXACTAMENTE LA CULPA GRAVE DESPLEGADA POR EL DOCTOR CARLOS ALFONSO CRIOLLO QUE PUDO DERIVAR EN EL PAGO DE SANCIONES E INTERESES DE MORA QUE A HOY SE TIENE COMO DETRIMENTO PATRIMONIAL?

Pues ante tal cuestionamiento no hay asomo de duda que respecto de mi defendido ni se puede encontrar una conducta debidamente configurada, ni mucho menos una culpa grave que le pueda ser endilgada, pues:

- *No obra en el expediente prueba fehaciente de que los 47 municipios hubieran comunicado a la Dirección Financiera Contable los respectivos acuerdos municipales o estatutos de renta en los que se determinara al Ente departamental como agente retenedor de sus tributos.*
- *Pese a que desde la Dirección Financiera Contable se efectuó el correspondiente requerimiento mediante la Circular No. 05 del veinticinco (25) de febrero de dos mil*



veintidós (2022), se tuvo que lastimosa e inevitablemente los entes territoriales omitieron brindar una oportuna, diligente y satisfactoria contestación al respecto.

- La actividad o actuación específica de aplicar deducciones o descuentos a actos contractuales suscritos por el departamento del Tolima y que tuvieran como lugar de ejecución el municipio del Guamo era en estricto sentido competencia de otras dependencias que difieren de la Dirección Financiera Contable; es decir, no podía mi defendido subrogarse competencias o funciones que no le correspondían pues ello configurada otro tipo de responsabilidades de naturaleza disciplinaria y hasta penales.
- Las declaraciones se efectúan es en la Tesorería del departamento del Tolima, tales como liquidaciones de ICA, de retenciones en la fuente, entre otras, aspecto que ha desconocido el Ente de control y por el contrario ha tenido a la Dirección Financiera Contable como responsable de todo ello sin así realmente serlo.

En consecuencia, la Culpabilidad como elemento estructurador de la responsabilidad fiscal, y con mayor razón la supuesta culpa grave que el auto de imputación propone, debe ser completamente descartada en este asunto respecto del doctor Carlos Alfonso Criollo puesto que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional citada, es un deber del Ente de control aportar los elementos probatorios que demuestren el elemento subjetivo de intención o descuido con que haya obrado dicho funcionario, más allá de la simple acreditación de la extemporaneidad representada en sanciones e intereses de mora.

De lo ilustrado, cabe decirse, dichos elementos probatorios no existen en el expediente ni podrán existir, máxime cuando la "culpa grave" que se imputa en el Auto No. 011, entendida como una negligencia extrema equiparable a la intención psicológica clara y positiva de cometer la infracción, requiere prueba expresa de la misma, so pena de vulnerar la presunción constitucional de buena fe impuesta por el artículo 83 de nuestra Constitución Política.

Ruego en estos términos a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima considerar que, bajo las circunstancias aquí expuestas, imputar culpa grave a mi poderdante amparándose solamente en el pago de sanciones e intereses de mora por concepto de reteica, sin mediar pruebas adicionales de la intención del funcionario que acudo, conlleva aplicar una responsabilidad objetiva, al no existir pruebas adicionales acerca de la Culpabilidad del investigado en la comisión de la misma.

Por lo argumentado, se reitera al Ente de control reponer la decisión de imputar responsabilidad fiscal a título de culpa grave a mi poderdante y, en su lugar, disponer el archivo de las diligencias.

2. SOLICITUD DE PRUEBAS.

2.1. Pruebas que se aportan.

Junto con el presente escrito de descargos, me permito adjuntar las siguientes documentales:

- Copia de Circular No. 05 - 2022 - Solicitud Rete ICA en los municipios.
- Copia de Manual de Funciones y Competencias Laborales.
- Constancia de envío de Circular No. 007 de 2022 a dependencias de la gobernación del Tolima.
- Respuesta brindada por el municipio de Fresno ante la Circular No. 05 - 2022.
- Respuesta brindada por el municipio de Saldaña ante la Circular No. 05 - 2022.
- Copia de Circular No. 007 revisión de Obligaciones Tributarias Supervisores y Ejecutares.
- Circular No. 008 revisión Obligaciones Tributarias Entidades Descentralizadas Departamentales.

SOLICITUD

Con fundamento en las razones de hecho y de derecho anteriormente expuestas, solicito de su Despacho reponer la decisión contenida en Auto No. 011 del 27 de agosto de 2025

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 2771589

Nit: 890.706.847-1

[16 de 29]



consistente en imputar responsabilidad fiscal a mi procurado bajo una conducta gravemente culposa y, en su lugar, disponer el archivo de las diligencias respecto de aquel.

ANEXOS Al presente escrito anexo los siguientes documentos: 1. Poder especial, amplio y suficiente, debidamente conferido para actuar como apoderado de confianza del doctor Carlos Alfonso Criollo Rodríguez”...

Por su parte, la Aseguradora la **PREVISORA SEGUROS S.A**, a través de su apoderada de confianza doctora **MARGARITA SAAVEDRA MAC´AUSLAND**, dentro del término concedido para presentar argumentos de defensa y solicitar pruebas, procedió a presentar escrito de argumentos de defensa en los siguientes términos y conforme al radicado de entrada CDT-RE-2025-00003966 de fecha 18 de septiembre de 2025, así:

*.."**MARGARITA SAAVEDRA MAC´AUSLAND**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 38.251.970 de Ibagué y T.P. No. 88.624 del C. S. de la J., mayor de edad y vecina de la ciudad de Ibagué, actuando en condición de representante legal de la firma MSMC & ABOGADOS S.A.S. identificada con el Nit. 900.592.204-1, obrando en nombre y representación de LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, (en adelante LA PREVISORA), tal como se acredita en el Poder que obra en el expediente, por medio de este escrito, con base en la Ley 610 de 2.000 y demás normas concordantes, con el acostumbrado respeto y dentro del término de Ley, presento los ARGUMENTOS DE DEFENSA de mi poderdante, respecto del Auto No. 010 del 27 de agosto de 2025, notificado por estado el 28 de agosto de 2025, AUTO DE IMPUTACIÓN DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No PRF- 112-084-2024, por presunto detrimento patrimonial en cuantía de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA MIL PESOS M/CTE (\$4.380.000)*

I. HECHOS Y ANTECEDENTES

El Hallazgo Fiscal No. 070 del 20 de mayo de 2024 señala un presunto detrimento derivado del pago extemporáneo de la retención en la fuente a título de industria y comercio – RETEICA– correspondiente al año gravable 2021, a favor del municipio de Lériða (Tolima). Dicho pago, junto con sanciones e intereses moratorios, fue reconocido mediante Resolución 1846 del 28 de agosto de 2023 y cancelado el 19 de septiembre de 2023 mediante comprobante de egreso No. 22978.

El proceso de responsabilidad fiscal se abrió bajo la consideración de una posible falta de gestión administrativa en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, imputando responsabilidad a varios funcionarios departamentales:

1. Andrés Octalio Lozano Acosta, Director Financiero de Presupuesto, alegó que actuó bajo los lineamientos emitidos por la Dirección Financiera de Contabilidad (oficio 024 del 19 de enero de 2021), los cuales no incluían al municipio de Lériða como sujeto pasivo de retención. Señaló que su labor se limitó a los trámites presupuestales y la generación de órdenes de pago a solicitud de la ordenadora del gasto, descartando participación en la omisión que originó el presunto daño fiscal.

2. María del Carmen Muñoz, Secretaria de Hacienda del Tolima para la época de los hechos, expuso que sus funciones no comprendían la práctica ni el pago de las retenciones tributarias. Indicó que, conforme al Decreto 1950 de 2019 y al Manual Específico de Funciones, estas competencias recaían en otras dependencias y funcionarios. Enfatizó que no existe nexo causal entre su gestión y el presunto daño, toda vez que cumplió sus deberes dentro del marco normativo, invocando además causales eximentes de responsabilidad previstas en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000.

3. Carlos Alfonso Criollo Rodríguez, Director Financiero de Contabilidad, precisó que sus funciones se limitaban a la coordinación del registro de operaciones contables y la consolidación de estados financieros, sin competencia para la práctica de retenciones o la



ordenación del gasto. Por lo tanto, sostuvo que no puede atribuírsele responsabilidad fiscal por los intereses y sanciones generados.

En suma, las versiones rendidas por los funcionarios coinciden en que la omisión advertida en el hallazgo fiscal no obedece a una conducta dolosa o culposa de su parte, sino a la distribución de competencias propias de la estructura orgánica de la Gobernación del Tolima, lo que plantea serias dudas sobre la configuración de los elementos de la responsabilidad fiscal (conducta dolosa/culposa, daño patrimonial y nexo causal) exigidos por el artículo 5 de la Ley 610 de 2000.

II. ARGUMENTOS DE DEFENSA DE LA PREVISORA

1. DELIMITACIÓN TEMPORAL DE LA COBERTURA Y PROCEDENCIA DE LA DESVINCULACIÓN DE LAS PÓLIZAS NO VIGENTES

Tal como se explicó, todas las pólizas expedidas por La Previsora S.A. en este caso operan bajo la modalidad de descubrimiento, conforme al artículo 4 de la Ley 389 de 1997. En virtud de esta modalidad, el riesgo asegurado no se activa por el momento de ocurrencia material del hecho (en este caso, la omisión en el pago de la RETEICA del año gravable 2021), sino exclusivamente cuando dicho hecho es descubierto y comunicado durante la vigencia de la póliza.

En el presente asunto, el descubrimiento oficial de la supuesta pérdida fiscal se produjo únicamente con la expedición de la resolución que impuso la sanción y reconoció la mora, acto administrativo que constituye el hito temporal determinante para efectos del seguro.

De esta manera, solo las pólizas que se encontraban vigentes al momento de la resolución podrían, en estricto sentido, ser analizadas frente a la eventual configuración de un siniestro amparado. Todas las demás pólizas que habían expirado para ese momento carecen de relevancia asegurativa y deben ser desvinculadas, pues no puede extenderse artificialmente su cobertura hacia hechos descubiertos con posterioridad a su vencimiento.

La Corte Suprema de Justicia ha sostenido que en los seguros bajo la modalidad de descubrimiento (claims made), el siniestro asegurado "se ata a la fecha en la cual la reclamación es formulada o la pérdida descubierta durante la vigencia de la póliza, y no a la fecha del hecho generador" (CSJ, Sala de Casación Civil, Sent. SC10941-2017, Rad. 11001-31-03-037-2008-00084-01).

2. *DESVINCULACIÓN DE LAS PÓLIZAS NO VIGENTES* Con base en lo anterior, se identifican las pólizas vinculadas en este proceso, con indicación de su estado frente a la fecha de descubrimiento del presunto daño fiscal:

Póliza	Vigencia	Estado al 20/08/2023	Observación
30000443	27/12/2020 14/03/2021	Vencida	Debe desvincularse
30000483	28/03/2021 21/08/2021	Vencida	Debe desvincularse
30000507	16/11/2021 08/05/2022	Vencida	Debe desvincularse
30000553	30/07/2022 16/03/2023	Vencida	Debe desvincularse
30000553 (prórrogas)	03/03/2023 21/06/2023	Vencida	Debe desvincularse
30000601	21/06/2023 03/03/2024	Vigente	Cobertura susceptible de análisis

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 2771589

Nit: 890.706.847-1

[18 de 29]



En consecuencia, todas las pólizas que habían expirado al momento de la expedición de la resolución, es decir, las No. 30000443, 30000483, 30000507 y 30000553 (incluyendo sus prórrogas), no activan cobertura alguna frente al presunto daño fiscal. Por ello, la compañía debe ser expresamente desvinculada respecto de estas pólizas, reservando únicamente la evaluación de la póliza vigente al momento del descubrimiento, No. 30000601, para efectos de determinar la eventual procedencia de la cobertura en caso de que la misma fuese requerida.

En atención a la naturaleza temporal de la cobertura "por descubrimiento", las pólizas vencidas y la fecha de conocimiento formal del presunto daño, no resulta procedente vincular a La Previsora S.A. por hechos que se descubrieron con posterioridad a la expiración de las pólizas, evitando así una extensión artificial de la responsabilidad aseguradora que carece de sustento contractual y legal.

3. INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA DEL CONTRATO DE SEGURO

El contrato de seguro es un negocio jurídico de estricta tipicidad en el cual las obligaciones del asegurador deben estar previamente determinadas y aceptadas, sin que sea posible extenderlas por vía de interpretación. Así lo establece expresamente el artículo 1056 del Código de Comercio.

Este mandato normativo comporta dos consecuencias fundamentales:

i. la cobertura solo puede hacerse exigible en los eventos y bajo las condiciones expresamente señaladas en el contrato, y ii. cualquier duda respecto de la extensión del amparo debe resolverse en favor de la delimitación prevista por las partes, no en contra del asegurador.

La jurisprudencia ha reiterado este principio. La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en Sentencia SC-12651 de 2016, precisó que en materia de seguros la interpretación del contrato debe ser estricta, de modo que las coberturas no se amplíen más allá de lo expresamente convenido, y que no pueden imponerse cargas u obligaciones no pactadas al asegurador. En igual sentido, la Corte Constitucional (Sentencia C-269 de 2014) ha reconocido que la autonomía de la voluntad en el contrato de seguro obliga a respetar los límites expresos del riesgo asegurado.

Trasladado al presente asunto, este principio adquiere plena relevancia: la Contraloría pretende vincular pólizas que ya se encontraban vencidas al momento en que se produjo el descubrimiento oficial de la supuesta pérdida fiscal (Resolución No. 1846 del 20 de agosto de 2023). Sin embargo, ninguna de esas pólizas contemplaba cobertura más allá de sus fechas de vigencia, pues todas fueron contratadas bajo la modalidad de delimitación temporal "por descubrimiento" (art. 4 de la Ley 389 de 1997), lo que implica que solo responden frente a hechos conocidos durante su vigencia.

Permitir que pólizas ya vencidas generen cobertura frente a un hecho descubierto con posterioridad implicaría forzar una interpretación extensiva contraria a la ley y a la propia naturaleza del seguro, pues se estaría creando una obligación para el asegurador que nunca fue contratada ni asumida. En otras palabras, ello equivaldría a desnaturalizar la función esencial del contrato de seguro, que es trasladar a la aseguradora un riesgo determinado en un marco temporal también determinado.

En este sentido, la interpretación restrictiva del contrato de seguro confirma que: - -

- No resulta jurídicamente posible imputar responsabilidad a pólizas cuya vigencia había concluido antes del 20 de agosto de 2023.

-La cobertura debe analizarse exclusivamente frente a la póliza vigente en esa fecha (No. 30000601, con vigencia del 21/06/2023 al 03/03/2024).

-Extender la cobertura hacia pólizas vencidas constituiría una vulneración al principio de legalidad contractual y un desconocimiento del artículo 1056 del C. de Co. Por tanto, la única interpretación compatible con la normativa vigente y con la jurisprudencia nacional es aquella que restringe el alcance de la cobertura al marco temporal expresamente



convenido, lo que conlleva a la desvinculación de todas las pólizas vencidas al momento del descubrimiento.

4. EXCLUSIÓN EXPRESA DE MULTAS Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Aun en gracia de discusión, si se llegara a pretender que las pólizas emitidas por La Previsora S.A. amparan el pago de la sanción tributaria y los intereses moratorios derivados de la omisión en el pago del RETEICA del año gravable 2021, es necesario resaltar que tales conceptos se encuentran expresamente excluidos de la cobertura asegurada

En efecto, dentro del clausulado de todas las pólizas vinculadas se estipula de manera clara y categórica la exclusión relativa a:

1.3. **MULTAS O SANCIONES ADMINISTRATIVAS O DISCIPLINARIAS IMPUESTAS AL EMPLEADO Y/O A LA ENTIDAD ESTATAL ASEGURADA. TAMPOCO ESTARÁN CUBIERTOS LOS PROCESOS O CONDENAS QUE SOBREVENGAN COMO CONSECUENCIA DE LA IMPOSICIÓN DE DICHAS MULTAS O SANCIONES.**

Esta disposición excluyente tiene plena eficacia jurídica, pues responde al principio de autonomía de la voluntad contractual y al carácter taxativo de las obligaciones del asegurador (C. de Co., art. 1056). La sanción y los intereses moratorios reconocidos mediante la Resolución No. 1846 de 20 de agosto de 2023 constituyen, justamente, una sanción administrativa tributaria y sus accesorios legales, conceptos que se encuentran por fuera del riesgo asegurado.

La jurisprudencia nacional ha sido uniforme en reconocer que las cláusulas de exclusión son plenamente válidas siempre que se encuentren formuladas con claridad, como en este caso. La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia SC-15255 de 2014, precisó que dichas exclusiones deben interpretarse de manera restrictiva, pero resultan oponibles y eficaces frente al asegurado cuando están consignadas expresamente en el contrato.

De allí se desprende que, incluso si se llegara a considerar que existió un actuar irregular de algún servidor público en la gestión del RETEICA, las consecuencias económicas derivadas de la sanción tributaria y de los intereses moratorios no constituyen un riesgo asegurado, sino que, por el contrario, hacen parte de las exclusiones expresas del contrato.

En consecuencia, la naturaleza misma del detrimento imputado —pago de sanciones e intereses tributarios— se encuentra fuera del ámbito de cobertura, lo cual refuerza la improcedencia de mantener vinculadas las pólizas expedidas por La Previsora S.A. en este trámite de responsabilidad fiscal.

5. INASEGURABILIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR RAZONES DE ORDEN PÚBLICO

Además de la exclusión expresa contenida en el clausulado de las pólizas expedidas por La Previsora S.A., es necesario enfatizar que, por su propia naturaleza, las sanciones administrativas y tributarias son inasegurables, en tanto responden a un fin correctivo y disuasorio del Estado que no puede trasladarse al asegurador.

Permitir lo contrario equivaldría a desnaturalizar el carácter sancionatorio de la medida, al convertirla en un riesgo trasladable al mercado asegurador, lo cual resulta abiertamente contrario al orden público. Así lo ha precisado la Corte Constitucional, al señalar que "las sanciones administrativas tienen un carácter personalísimo, derivado de la infracción cometida, y no pueden ser objeto de aseguramiento porque ello vaciaría de contenido su función preventiva y correctiva" (C-452 de 2002).

En consecuencia, más allá de la exclusión contractual, la cobertura de sanciones administrativas y tributarias es jurídicamente improcedente por razones de orden público, lo que refuerza la improcedencia de mantener vinculadas las pólizas al presente trámite.

6. CARÁCTER ACCESORIO DE LA VINCULACIÓN DEL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 2771589

Nit: 890.706.847-1

[20 de 29]



Debe recordarse que la vinculación de la aseguradora en un proceso de responsabilidad fiscal tiene un carácter estrictamente accesorio, supeditado a la existencia de un siniestro amparable bajo el contrato de seguro. Así lo ha reconocido la jurisprudencia al señalar que la responsabilidad del garante "no es autónoma ni principal, sino dependiente de la existencia del riesgo amparado" (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sent. del 17 de julio de 2019, Rad. 68001-23-33-000-2013-00119-01).

En el presente caso, dado que el detrimento se encuentra vinculado a sanciones e intereses moratorios excluidos del contrato, y adicionalmente porque la cobertura bajo modalidad de descubrimiento no se activa respecto de pólizas vencidas, resulta evidente que no existe siniestro asegurado que habilite la permanencia de La Previsora S.A. como tercero civilmente responsable.

Por lo tanto, mantener vinculada a la aseguradora sin la verificación previa de la existencia de un riesgo amparable contraría la naturaleza accesorio de su intervención y vulnera el principio de legalidad del proceso fiscal.

6. **PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE RECLAMACIÓN** Adicionalmente, debe señalarse que, aun en el evento en que se considerara procedente la vinculación de las pólizas emitidas por La Previsora S.A., la acción de reclamación derivada del contrato de seguro se encuentra afectada por el fenómeno extintivo de la prescripción.

El artículo 1081 del Código de Comercio establece que la acción que emana del contrato de seguro prescribe ordinariamente en dos (2) años contados desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la reclamación, y extraordinariamente en cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho.

En el presente asunto, los hechos generadores —la mora en el pago del RETEICA y la consecuente causación de intereses y sanciones— corresponden al año gravable 2021, y fueron exigibles en 2022. Esto implica que, a más tardar en esa vigencia, la entidad tenía conocimiento o debía tenerlo de la obligación omitida, pues el impuesto era de carácter periódico, cierto y conocido.

Por tanto, al momento en que se expidió la Resolución No. 1846 del 20 de agosto de 2023, ya había transcurrido con exceso el término de dos (2) años desde que la administración estaba en posibilidad de conocer el hecho generador de la pérdida, configurándose así la prescripción ordinaria de la acción de reclamación frente al asegurador.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (Sentencia SC 1729 de 2020, Rad. 11001-31-03-039-2008-00105-01) ha reiterado que el término de prescripción se cuenta desde que el asegurado tiene conocimiento del hecho que da base a la reclamación, y no desde que se adelante el trámite administrativo o judicial que lo declare.

En ese orden, aun bajo la hipótesis de la Contraloría, el detrimento alegado proviene de una obligación tributaria incumplida en 2021, lo cual torna extemporánea cualquier pretensión de cobertura contra las pólizas expedidas, en virtud de la prescripción de la acción de seguro. Por lo tanto, la prescripción opera como causal adicional de improcedencia para mantener vinculada a La Previsora S.A. en el presente proceso.

8. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN FISCAL (SUBSIDIARIA, EN GRACIA DE DISCUSIÓN)

Tal como se expuso, la defensa principal radica en que, bajo la modalidad de descubrimiento prevista en el artículo 4 de la Ley 389 de 1997, el hecho asegurado se configura únicamente con la expedición de la resolución sancionatoria, acto que constituye el momento del descubrimiento oficial del detrimento.

No obstante, en gracia de discusión y sin aceptar la tesis contraria, si se entendiera que el hecho generador de la responsabilidad fiscal fue la omisión en el pago del impuesto RETEICA correspondiente al año gravable 2021, resulta necesario advertir que, en tal hipótesis, la acción fiscal se encuentra prescrita.



El artículo 9 de la Ley 610 de 2000 establece que la acción fiscal prescribe en cinco (5) años, contados desde la ocurrencia del hecho generador del detrimento o desde su conocimiento por parte de la Contraloría. Así, si se adopta como hito la omisión en el pago del tributo en 2021, el término extintivo ya habría transcurrido al momento de la imputación.

La jurisprudencia ha reiterado que la prescripción en materia fiscal constituye una garantía de seguridad jurídica y opera de pleno derecho cuando se verifica el transcurso del término legal (Consejo de Estado, Sección Primera, Sent. 2016-00358-00 del 24 de junio de 2021).

En consecuencia, aun bajo el entendimiento más gravoso para la defensa, la acción fiscal se encuentra afectada por la prescripción extintiva, lo que conduce necesariamente a la improcedencia de la imputación y refuerza la desvinculación de las pólizas expedidas por La Previsora S.A.

9. INASEGURABILIDAD DEL DOLO Y/ LA CULPA GRAVE

Como se establece en las condiciones generales de las pólizas y en cumplimiento del mandato legal previsto en el artículo 1055 del Código de Comercio, "el dolo y la culpa grave son inasegurables". Esto significa que, en caso de que en el proceso de responsabilidad fiscal se demuestre que los hechos objeto de la investigación fueron causados por dolo o culpa grave del agente fiscal, La Previsora S.A. Compañía de Seguros no estaría obligada a indemnizar, en virtud de la prohibición expresa de asegurar tales conductas.

En este sentido, de decretarse la existencia de un daño fiscal, es esencial que se considere si los presuntos responsables incurrieron en la omisión de los deberes propios de su cargo. De comprobarse que actuaron con dolo o culpa grave, ello excluiría la obligación de la aseguradora de asumir el pago de la indemnización, en atención a lo dispuesto por la ley y las condiciones pactadas en el contrato de seguro.

Este principio no solo tiene respaldo en la normativa comercial, sino también en la jurisprudencia constitucional, como lo estableció la Sentencia C-452 de 2002 de la Corte Constitucional. En dicha providencia, la Corte fue enfática en señalar que el artículo 1055 del Código de Comercio, al excluir la cobertura de actos dolosos y culposos graves, responde a principios de orden público y moralidad. La Corte destacó que la intención detrás de esta norma es evitar que las personas aseguradas puedan trasladar las consecuencias de sus actos ilícitos o gravemente negligentes a la aseguradora, protegiendo así el equilibrio contractual y la buena fe que debe imperar en las relaciones de seguro.

En su análisis, la Corte sostuvo que el aseguramiento de actos cometidos con dolo o culpa grave atentaría contra la esencia misma del contrato de seguro, ya que generaría un incentivo perverso para que los agentes actúen de manera irresponsable, sabiendo que la indemnización estaría garantizada independientemente de la gravedad de su conducta. Al respecto, la Corte afirmó que "asegurar conductas dolosas o gravemente culposas, además de contrariar el interés público, distorsiona la función del seguro, que busca amparar riesgos imprevistos y no conductas intencionalmente perjudiciales o gravemente negligentes".

En este sentido, la Corte reiteró que el seguro está diseñado para cubrir riesgos accidentales o imprevistos, no conductas que se ejecutan con la intención de causar daño o con un grado de negligencia tan alto que equivalga a una falta deliberada de cuidado.

Asegurar actos dolosos o gravemente culposos comprometería no solo la justicia contractual, sino también la moralidad pública, ya que permitiría que personas que actúan con mala fe o negligencia extrema trasladen las consecuencias de sus actos a terceros, afectando así el interés general.

ARGUMENTOS SUBSIDIARIOS EN CASO DE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL

De manera estrictamente subsidiaria, y sin aceptar los hechos ni la cobertura del riesgo, me permito exponer las siguientes consideraciones, aplicables únicamente en el evento de que se profiera fallo con responsabilidad fiscal contra mi representada. Estos argumentos tienen por objeto delimitar el alcance de cualquier eventual condena, conforme a los términos



pactados en la póliza, las normas del contrato de seguro y los principios que rigen la responsabilidad del asegurador.

10. LÍMITE DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ASEGURADORA A LA SUMA ASEGURADA Y A SU DISPONIBILIDAD ACTUAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1079 del Código de Comercio, la responsabilidad indemnizatoria del asegurador se encuentra legal y contractualmente limitada al valor de la suma asegurada establecida en la póliza, sin que le sea exigible el pago de cuantías superiores, aun cuando el daño o perjuicio eventualmente reconocido lo supere. La norma dispone expresamente:

"El asegurador no estará obligado a responder sino hasta la concurrencia de la suma asegurada, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 1074."

Esta disposición legal no solo constituye una manifestación del principio de autonomía contractual en el contrato de seguro, sino que delimita el alcance objetivo del riesgo asumido por el asegurador, en términos tanto de cobertura como de cuantía.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia del 14 de diciembre de 2001 (Expediente No. 5952), precisó:

"Este límite constituye una condición específica de la póliza que, además de definir la magnitud de la protección requerida por el asegurado, delimita el monto máximo de la indemnización que la aseguradora debe pagar en caso de siniestro. De igual forma, este valor sirve como base para calcular, junto con otros factores técnicos, la prima que el tomador debe pagar."

En consecuencia, cualquier eventual pronunciamiento fiscal que imponga el pago con cargo a las pólizas emitidas por La Previsora S.A. Compañía de Seguros deberá respetar el monto asegurado expresamente pactado para cada amparo involucrado en el proceso, sin que sea jurídicamente viable exceder los límites convenidos entre las partes en el contrato de seguro. Adicionalmente, deberá tenerse en cuenta la disponibilidad real de la suma asegurada al momento en que se pretenda su afectación, considerando las eventuales reducciones derivadas de pagos parciales previos, afectaciones acumuladas o concurrencia con otras reclamaciones.

Este aspecto será debidamente acreditado en su momento procesal oportuno, mediante la certificación expedida por la aseguradora, conforme a lo previsto en el artículo 1077 del Código de Comercio y en cumplimiento de los deberes legales y contractuales que le asisten.

7. DEDUCIBLE

El deducible regulado por el Artículo 1103 del Código de Comercio, es la participación que asume el asegurado cuando acaece el siniestro, que se refleja en una suma o porcentaje pactado en la póliza de seguro. Al respecto es ilustrativa la definición dada por el tratadista J. Efrén Ossa, en su obra Teoría General del Contrato de Seguro:

"El deducible. Que, como primera pérdida, estimada conforme a la previsión del contrato, corre siempre a cargo del asegurado y que tanto puede estar representado por una suma fija como por un porcentaje de la suma asegurada."

Al respecto, es de suma importancia traer a colación las claras políticas definidas por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, que en Concepto OJ.2115-02 de fecha 24 de Julio de 2002, definió el alcance del deducible pactado en las pólizas en virtud de las cuales se vincula a las Compañías de Seguros a los procesos de responsabilidad fiscal, en los siguientes términos: "Es de anotar, que las Empresas Aseguradoras no pagan el 100% del monto del siniestro, quedando un deducible que debe ser cubierto por el Servidor Público que resultare responsable de la pérdida, bien sea dentro del proceso de responsabilidad Fiscal adelantado por la Contraloría respectiva, o del proceso disciplinario que está obligada a adelantar la entidad estatal, de conformidad con lo establecido en el Artículo 7 de la Ley 610 de 2.000"

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 2771589

Nit: 890.706.847-1

[23 de 29]



En consecuencia, considerando las condiciones particulares y generales de las Pólizas, es evidente que en caso que se llegue a establecer que en el presente evento sí surgió la respectiva obligación indemnizatoria a cargo de LA PREVISORA, con fundamento en el contrato de seguro, deberá descontarse el valor del DEDUCIBLE pactado en las pólizas.

iii. PETICIÓN

Con fundamento en los hechos y consideraciones expuestas, respetuosamente solicito a esa Contraloría disponer la desvinculación de La Previsora S.A. Compañía de Seguros del presente trámite de responsabilidad fiscal, toda vez que bajo la modalidad de descubrimiento las pólizas vencidas no generan cobertura, las sanciones e intereses moratorios se encuentran expresamente excluidos y son inasegurables por razones de orden público, no existe siniestro amparable que justifique la permanencia de la aseguradora como tercero civilmente responsable y, además, la acción derivada del contrato de seguro se encuentra prescrita.

III. ELEMENTOS PROBATORIOS PRUEBAS

Documentales:

- 1. Poder para actuar, obrante en el proceso. (Que ya reposa en el Expediente)*
- 2. Certificado de la superintendencia financiera de Colombia para demostrar la legitimidad de quien otorga el poder. (Que ya reposa en el Expediente)*
- 3. Certificado de Existencia y representación legal de la Cámara de comercio de Ibagué para demostrar la legitimidad de a quien se le otorga el poder. (Que ya reposa en el Expediente)*
- 4. Caratula de la póliza global sector oficial No. 3000443. (Que ya reposa en el Expediente)*
- Caratula de la póliza global sector oficial No. 3000487. (Que ya reposa en el Expediente)*
- 5. Caratula de la póliza global sector oficial No. 3000553. (Que ya reposa en el Expediente)*
- 6. Caratula de la póliza global sector oficial No. 3000601. (Que ya reposa en el Expediente)*

OFICIOS.

Respetuosamente, y solo en el evento en que se llegare a proferir una decisión desfavorable a los intereses de La Previsora S.A. Compañía de Seguros, esta parte solicita que se oficie a la entidad aseguradora con el fin de que expida certificación actualizada sobre la disponibilidad del valor asegurado de las siguientes pólizas vinculadas al presente proceso:

- Caratula de la póliza global sector oficial No. 3000443.*
- Caratula de la póliza global sector oficial No. 3000487.*
- Caratula de la póliza global sector oficial No. 3000553.*
- Caratula de la póliza global sector oficial No. 3000601. Lo anterior, con el objeto de establecer con precisión la disponibilidad actual de los valores asegurados, en atención a que estos pueden haberse reducido con ocasión del pago de otras reclamaciones o afectaciones derivadas de eventos cubiertos por dichas pólizas, presentados durante su vigencia y relacionados exclusivamente con el GOBERNACION DEL TOLIMA único tomador y asegurado en las mismas”...*

VI. CONSIDERACIONES DE LA CONSULTA

Previo a abordar el análisis del proceso de responsabilidad fiscal **No. 112-084-2021**, considera pertinente el Despacho de la Contralora Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, traer a colación los fundamentos jurisprudenciales y legales del grado de consulta, a saber:

De conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 610 del 2000, el grado de consulta procede en los siguientes casos:

"ARTÍCULO 18. GRADO DE CONSULTA. *Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio.*

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 2771589

Nit: 890.706.847-1

[24 de 29]



Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador.

Si transcurrido un mes de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso."

Bajo este contexto, la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el fenómeno jurídico del grado de consulta, mediante Sentencia C-055 de 1993, M.P José Gregorio Hernández Galindo, en los siguientes términos:

"La consulta es un grado de jurisdicción que procede sin necesidad de solicitud por ninguna de las partes comprometidas en el proceso y, en ese sentido, es un mecanismo automático que lleva al juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivo de interés público o con el objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica de que se trata.

De otro lado, en cuanto a la consulta ya establecida y regulada en un determinado ordenamiento legal, no tiene sentido que su procedencia se relacione con la "reformatio in pejus" ya que, según lo dicho, este nivel de decisión jurisdiccional no equivale al recurso de apelación y, por ende no tiene lugar respecto de ella la garantía que especifica y únicamente busca favorecer al apelante único.

La consulta "busca evitar que se profieran decisiones violatorias no solo de derechos fundamentales sino de cualquier otro precepto constitucional o legal, en detrimento del procesado o de la sociedad.

El propósito de la consulta es lograr que se dicten decisiones justas. Y la justicia es fin esencial del derecho"

De igual forma, en el presente Auto de Archivo e Imputación No. 011 de 27 de agosto de 2025 se procedió archivar la acción fiscal frente al investigado, por lo tanto, es oportuno traer a colación lo consagrado en el Artículo 47 de la Ley 610 de 2000, el cual reza lo siguiente:

"ARTÍCULO 47. AUTO DE ARCHIVO. *Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma.*

Precisado lo anterior, se tiene que el objeto del proceso de responsabilidad fiscal, es establecer la materialidad del hecho y la irregularidad del mismo, elementos que al ser demostrados mediante los medios probatorios allegados al proceso, se puede concluir quien o quienes fueron autores, la licitud de la conducta, su culpabilidad y por lo mismo el grado de responsabilidad, aspectos que surgen de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodean el hecho y la conducta mostrada por el causante.

Así las cosas, para tasar los anteriores objetivos, es necesario que el funcionario sustanciador aprecie y valore todas y cada una de las pruebas legalmente aportadas al proceso, evaluación que se hará a través del principio de la sana crítica, es decir, apoyado en la lógica, la equidad, la ciencia y la experiencia.



Ahora bien, es importante aclarar por parte de este Despacho que, el presente grado de consulta se surte únicamente respecto a las personas que se declara el archivo por no mérito, pues son las causales contempladas en la Ley.

De lo anterior, la Dirección de Responsabilidad Fiscal profirió auto de apertura No. 087 de fecha 31 de julio de 2024, en el cual se vinculan como presuntos responsables fiscales a los **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.397.665 de Ibagué (Tolima), **ANDRÉS OCTALIO LOZANO ACOSTA**, identificado con cédula de ciudadanía N°.1.110.475.081 de Ibagué, en calidad de Director Financiero de Presupuesto de la Gobernación del Tolima, para la época de los hechos; de la señora **MARIA DEL CARMEN MUÑOZ**, identificado con cédula de ciudadanía N°.65.768.910 de Ibagué Tolima, en calidad de EXSECRETARIA DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, para el día de los hechos y como tercero civilmente responsable **LA PREVISORA SA.**, identificado con NIT. 860002400-2 (folios 11-17).

Así las cosas, el auto de apertura No. 087 de fecha 31 de julio de 2024, se procede a comunicar a la compañía de seguros **LA PREVISORA** a través del oficio CDT-RS-2024-00004039 de fecha 02 de agosto de 2024 (folios 19-20), al señor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRIGUEZ** se le notifica por aviso a través del oficio CDT-RS-2024-00004264 de fecha 13 de agosto de 2024 (folios 44-45); al señor **ANDRES OCTALIO LOZANO ACOSTA** se le notifica por aviso a través del oficio CDT-RS-2024-00004265 de fecha 13 de agosto de 2024 (folios 46-47), a la señora **MARIA DEL CARMEN MUÑOZ** se le notifica por aviso a través del oficio CDT-RS-2024-00004266 de fecha 13 de agosto de 2024 (folios 48-49).

Con fundamento en los presupuestos legales y jurisprudenciales mencionados al inicio en las consideraciones de la consulta, corresponde a este Despacho en sede de consulta, examinar la legalidad del Fallo sin responsabilidad Fiscal No. 017, de fecha 22 de diciembre del 2025, proferido por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima dentro del proceso de responsabilidad fiscal radicado N° 112-084-2024, dentro del cual se pudo determinar responsabilidad fiscal en el entendido que la conducta imputada no se puede atribuir como si fuera una conducta dolosa ni mucho menos culposa grave, en el entendido que nadie esta obligado a lo imposible toda vez que la conducta se edificó dentro de los factores de buena fe diligencia y correlación que sin aplicables a las actuaciones de todo funcionario público, entendiéndose desvirtuada las imputaciones formuladas conllevando así al archivo por no mérito de la acción fiscal e iniciada contra del señor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRIGUEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.397.665 de Ibagué, Director Financiero de Contabilidad de la Gobernación del Tolima, para la época de los hechos. (Folios 157-179).

Auto que fue notificado Personalmente el día 28 de agosto de 2025 (folios 181-186) del expediente).

Ahora bien, evidencia este Despacho que, luego del recaudo probatorio, encontramos que el señor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ** en su condición de Director Financiero de Contabilidad, de la Gobernación del Tolima, tenía dentro de sus funciones requerir a cada Municipio con el objetivo de que colocara en conocimiento de dicha dirección a su cargo, la información necesaria para acompasar el pago del tributo indicado, de conformidad al oficio circular No. 005 de fecha 22 de febrero de 2022, conforme al cual se efectúa dicha exigencia a los Alcaldes y Secretarios de Hacienda de todos los Municipios del Departamento del Tolima, es por lo que, en su versión libre expone las actividades que en su momento despliega en procura de salvaguardar el pago a tiempo del tributo objeto del hallazgo que materializó el Auto de Imputación No. 011 de fecha 27 de agosto de 2025, del proceso de responsabilidad fiscal No. 112-084-2024. Motivo por el cual no se logra estructural la responsabilidad fiscal en cabeza del implicado puesto que la conducta dolosa o gravemente culposa no es atribuible a los implicados en el entendido que no hay un nexo causal, en razón que el cumplimiento de la obligación estaba supeditada a la

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 2771589

Nit: 890.706.847-1

[26 de 29]



intervención de un tercero, por lo que, bajo la premisa de "nadie está obligado a lo imposible", no es dable predicar la omisión y negligencia por parte de los implicados.

Para una mejor ilustración de esta decisión, consideramos necesario entrar a analizar las actividades adelantadas por el señor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, para el cumplimiento del objetivo fundamental de la administración Departamental que se circunscribe precisamente a pagar en tiempo el impuesto denomina reteica con base en la obligación de retenedor de cada Municipio, según sea el caso y sea aprobado por el Concejo Municipal, en este sentido se observa que en desarrollo de sus funciones como Director Financiero de Contabilidad, procedió a requerir a cada Municipio con el objetivo de que colocaran en conocimiento de dicha dirección a su cargo, la información necesaria para acompañar el pago del tributo indicado, incluso exigió la remisión de los actos administrativos que obligaran al Departamento en dicho recaudo que fuera de conocimiento de los Municipios, de tal suerte que dentro del proceso obra el oficio circular No. 005 de fecha 22 de Febrero de 2022, comunicando dicha exigencia a los Alcaldes y Secretarios de Hacienda de todos los Municipios del Departamento del Tolima, prueba esta que no puede ser pasada por alto y que exterioriza la gestión adecuada que en esta clase de actividades se deben adelantar.

Es por lo anterior, respecto del investigado en mención, se logra desvirtuar el elemento esencial de la culpa, toda vez que en el ejercicio de sus funciones, adelantó las actividades propias de promoción, publicidad e información para que los diferentes Municipios que tuvieran la obligación del recaudo del sistema de retención en la fuente a título de industria y comercio, reteica, del año 2021, así lo informaran, evidenciándose el cumplimiento de las funciones propias de su cargo y traslada a otro escenario el incumplimiento del deber de colocar en conocimiento la obligación tributaria que ocupa nuestra atención.

Conforme a los argumentos anteriormente expuestos, es evidente para el Despacho del Contralor Auxiliar encuentra probada la causal para proferir del Fallo sin responsabilidad Fiscal No. 017 de 2025, por no merito a favor del señor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.397.665 de Ibagué, Director Financiero de Contabilidad de la Gobernación del Tolima, para la época de los hechos, por ende no existe razón para continuar con el proceso de responsabilidad Fiscal **No. 112-084-2024**, en contra de los investigados.

La Contraloría Auxiliar observa que las acciones adelantadas por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal al momento de sustanciar el presente Fallo sin responsabilidad Fiscal No. 017, de fecha 22 de diciembre del 2025, las mismas son adecuadas en el sentido de mostrarse congruentes con el desarrollo del hallazgo y se evidencian las justificaciones que llevan a proferir el archivo por no mérito, al encontrarse desvirtuado el elemento esencial de la culpa dentro del presente proceso.

Bajo este contexto, el Despacho de la Contralora Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, encuentra ajustados a derecho los argumentos expuestos por el operador administrativo de instancia y en consecuencia, considera que el objeto jurídico esbozado dentro del presente proceso de responsabilidad fiscal, está ajustado a derecho, tal como se evidencia en el material probatorio obrante en el plenario y por ende es procedente archivar por no merito dentro del presente proceso.

Es importante resaltar que una vez constatadas todas y cada una de las actuaciones adelantadas dentro del proceso de responsabilidad objeto de estudio, ya que, a los vinculados se les garantizó el debido proceso y su derecho a la defensa, tal como se verificó con las notificaciones surtidas conforme a derecho.



Sobre el particular se aclara y precisa que los documentos aportados como pruebas fueron apreciados integralmente en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional como lo estipula el artículo 26 de la Ley 610 de 2000 y por ende se confirma la decisión de proferir auto de archivo por no merito, al encontrarse el material probatorio suficiente que logre demostrar que a las investigadas se les configura la falta de gestión fiscal.

En consecuencia, conforme a las consideraciones fácticas y jurídicas esbozadas anteriormente, se confirmará la decisión adoptada en el **Fallo sin responsabilidad Fiscal No. 017**, de fecha 22 de diciembre del 2025, proferido por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-084-2024.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el Despacho de la Contralora Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la decisión proferida por la Dirección de Responsabilidad Fiscal, contenida en el **Fallo sin responsabilidad Fiscal No. 017**, de fecha 22 de diciembre del 2025, adelantado ante la Gobernación del Tolima identificada con NIT. 800.113.672-70, por medio del cual se declara probada la causal que conlleva al archivo por no mérito de la Acción Fiscal a favor del señor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.397.665 de Ibagué, Director Financiero de Contabilidad de la Gobernación del Tolima, para la época de los hechos.

Así mismo, se ordenó la desvinculación en calidad de tercero civilmente responsable a la aseguradora **LA PREVISORA SEGUROS S.A.**, identificada con el NIT.860.002.400-2, de conformidad con las razones antes expuestas y teniendo en cuenta las siguientes pólizas:

- El 1 de diciembre de 2020 La Previsora SA., con NIT. 860002400-2 expidió póliza 30000443, con vigencia desde el 27/12/2020 al 14/03/2021, tratándose de un Seguro Manejo Póliza Global Sector Oficial, que ampara Fallos con responsabilidad Fiscal, con un valor asegurado de \$150.000.000, teniendo como tomador el Gobierno Departamental del Tolima.
- El 29 de marzo de 2021 La Previsora SA., con NIT. 860002400-2 expidió la póliza 30000483, con vigencia desde el 28/03/2021 al 21/08/2021, tratándose de un Seguro Manejo Póliza Global Sector Oficial, que ampara Fallos con responsabilidad Fiscal, con un valor asegurado de \$150.000.000, teniendo como tomador el Gobierno Departamental del Tolima.
- El 18 de noviembre de 2021 La Previsora SA., con NIT. 860002400-2 expidió la póliza 30000507, con vigencia desde el 16/11/2021 al 8/05/2022, tratándose de un Seguro Manejo Póliza Global Sector Oficial, que ampara Fallos con responsabilidad Fiscal, con un valor asegurado de \$150.000.000, teniendo como tomador el Gobierno Departamental del Tolima.
- El 29 de julio de 2022 La Previsora SA., con NIT. 860002400-2 expidió la póliza 30000553, con vigencia desde el 30/07/2022 al 16/03/2023, tratándose de un Seguro Manejo Póliza Global Sector Oficial, que ampara Fallos con responsabilidad Fiscal, con un valor asegurado de \$150.000.000, teniendo como tomador el Gobierno Departamental del Tolima.
- El 16 de marzo de 2023 La Previsora SA., con NIT. 860002400-2 expidió la póliza 30000553, (Prórroga) con vigencia desde el 03/03/2023 al 04/06/2023, tratándose de un Seguro Manejo Póliza Global Sector Oficial, que ampara Fallos con responsabilidad Fiscal, con un valor asegurado de \$150.000.000, teniendo como tomador el Gobierno Departamental del Tolima.
- El 8 de junio de 2023 La Previsora SA., con NIT. 860002400-2 expidió la póliza 30000553, (Prórroga) con vigencia desde el 04/06/2023 al 21/06/2023, tratándose de un Seguro Manejo Póliza Global Sector Oficial, que ampara Fallos con responsabilidad Fiscal, con un valor asegurado de \$150.000.000, teniendo como tomador el Gobierno Departamental del Tolima.
- El 22 de junio de 2023 La Previsora SA., con NIT. 860002400-2 expidió la póliza 30000601, con vigencia desde el 21/06/2023 al 03/03/2024, tratándose de un Seguro Manejo Póliza Global Sector Oficial, que ampara Fallos con responsabilidad Fiscal, con un valor asegurado de \$150.000.000, teniendo como tomador el Gobierno Departamental del Tolima.



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
- La Contraloría del ciudadano -

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 610 del 2000, por las razones expuestas en el presente proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: En el evento que con posterioridad a la presente decisión aparecieren nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base frente a **quien se archiva la acción fiscal** o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, se ordenará la reapertura de la actuación fiscal, de conformidad con el artículo 17 de la ley 610 de 2000.

ARTÍCULO TERCERO: Notificar por **ESTADO** y por Secretaría General el contenido de la presente providencia, de conformidad con el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, al señor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.397.665 de Ibagué, Director Financiero de Contabilidad de la Gobernación del Tolima, para la época de los hechos; la compañía de seguros **LA PREVISORA SA.**, con NIT. 860002400-2; **ANDRÉS OCTALIO LOZANO ACOSTA**, identificado con cédula de ciudadanía N°.1.110.475.081 de Ibagué, en calidad de Director Financiero de Presupuesto de la Gobernación del Tolima, para la época de los hechos; la señora **MARÍA DEL CARMEN MUÑOZ**, identificado con cédula de ciudadanía N°. 65.768.910 de Ibagué Tolima, en calidad de EXSECRETARIA DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, para el día de los hechos.

ARTÍCULO CUARTO: En firme y ejecutoriado el presente auto, por intermedio de la Secretaría General y Común de la Contraloría Departamental del Tolima, devuélvase el expediente a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal para lo correspondiente.

ARTÍCULO QUINTO: Contra el presente auto no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JUAN PABLO SALAZAR ACHURI
Contralor Auxiliar

*Proyectó: Jhon Javier Mesa López.
Abogado - Contratista Contraloría Auxiliar.*