



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**  
Ibagué, dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020)

RADICADO No. 73001-33-33-004-**2018-00035-00**  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
DEMANDADO: CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA  
Tema: Prescripción Proceso Cobro Coactivo.

## **SENTENCIA**

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del presente medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido a través de apoderado por SEGUROS DEL ESTADO S.A. en contra de la CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA, radicado con el No. 73001-33-33-004-**2018-00035-00**.

### **1. Pretensiones**

La parte demandante en su escrito de demanda formuló las siguientes pretensiones (fol. 70 a 71):

- 1. “Que se declare la Nulidad o ineficacia del Auto de 15 de mayo de 2017 proferido por la demandada, mediante el cual ordena seguir adelante la ejecución dentro del procedimiento de cobro coactivo No. A-016/2004.*
- 2. Que se declare la nulidad o ineficacia del auto de 21 de junio de 2017 proferido por la demandada, mediante el cual se resuelve el recurso interpuesto con el auto citado en el ordinal precedente.*
- 3. Que se ordene el levantamiento de las medidas cautelares practicadas dentro del procedimiento de cobro coactivo No. A-016/2004 adelantado por la demandada contra Eddy Zarate Cortázar y otros.*
- 4. Una vez se surta la prescripción de los años en cita, se proceda como en derecho corresponde.*
- 5. Que se condene a la CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA a devolver a SEGUROS DEL ESTADO S.A., debidamente indexada la suma de \$232.800.450 m/cte o aquella que en definitiva se ejecute en virtud de los autos de 15 de mayo y 22 de junio de 2017, que son materia de controversia en la presente litis.*

6. *Que se condene a la CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA al pago de los intereses sobre la suma que en virtud del procedimiento de cobro coactivo No. A016/2004, sea ejecutada en contra de SEGUROS DEL ESTADO S.A.*

### **Subsidiarias**

7. *Que se declare la prescripción de la acción y/o procedimiento de cobro coactivo No. 016/2004 adelantado por la demandada en contra de Eddy Zarate Cortázar y otros.*
8. *Que como consecuencia de la anterior pretensión se declare la nulidad o la ineficacia de los autos de 15 y 21 de mayo de 2017 proferidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo No. 016/2004 adelantado por la demandada en contra de Eddy Zarate y Otros.*
9. *Que como consecuencia de la pretensión precedente se condene a la CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA a devolver a SEGUROS DEL ESTADO S.A., debidamente indexada, la suma de \$232.800.450 m/cte, o aquella que en definitiva se ejecute en virtud de los autos de 15 de mayo y 22 de junio de 2017 que son materia de controversia en la presente litis.*
10. *Que se condene a la CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA al pago de los intereses sobre la suma que en virtud del procedimiento de cobro coactivo No. A-016/2004, sea ejecutada en contra de SEGUROS DEL ESTADO S.A.”.*

### **2. Fundamentos Fácticos.**

Fundamenta la parte demandante sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos (fol. 67-70):

1. *LA CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA, abrió procedimiento de responsabilidad fiscal en fecha 10 de agosto de 2000, contra los señores Samuel Trujillo Aristizábal, Joaquín Elías Cifuentes Blanco, Eddy Zarate Cortázar, Jaddime Flórez Castro y Reinaldo Molano en calidad de responsables fiscales, vinculando a las compañías SEGUROS DEL ESTADO S.A., La Previsora S.A., y Liberty Seguros S.A., en calidad de terceros civilmente responsables, cuantificando el daño fiscal en suma de \$48.356.776*
2. *Dentro del respectivo procedimiento de responsabilidad fiscal, el ente de control profirió fallo con responsabilidad fiscal No. 049 del 12 de diciembre de 2002, en contra de los señores Samuel Trujillo Aristizábal gerente para la época de la beneficencia del Tolima hoy Lotería del Tolima, Joaquín Elías Cifuentes Blanco, en calidad de ex jefe de departamento comercial, Eddy Zarate Cortázar, en calidad de jefe de loterías y Jaddime Flórez en calidad de contratista por valor de \$62.988.492.42 millones de pesos m7cte, llamando a responder a las compañías aseguradoras SEGUROS DEL ESTADO S.A., y La Previsora S.A., en calidad de terceros civilmente responsables.*
3. *Dicha providencia fue recurrida por las partes y modificada por el ente de control mediante auto de 11 de diciembre de 2003, desvinculándose a los señores Samuel Trujillo Aristizábal, Joaquín Elías Cifuentes Blanco.*

4. *En firme el fallo con responsabilidad fiscal proferido por la CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA, se inicia por parte del mismo ente de control procedimiento de cobro coactivo No. 016-2004, mediante auto de fecha 9 de marzo de 2004, librándose mandamiento de pago en favor de la beneficencia del Tolima hoy Lotería del Tolima, y en contra de los señores Eddy Zarate Cortázar, Jadidme Flórez y de los terceros civilmente responsables SEGUROS DEL ESTADO S.A., y la previsora S.A., por valor de \$62.988.492.42 millones de pesos m/cte, por concepto de capital más los intereses moratorios a la tasa del 12% anual a los responsables fiscales y terceros civilmente responsables.*
5. *El mandamiento de pago aludido en el ordinal anterior fue notificado personalmente a SEGUROS DEL ESTADO S.A., a través de su representante legal el día 17 de mayo de 2004, y frente al mismo, a través de apoderado, esa misma aseguradora excepcionó en oportunidad, falta de título ejecutivo que contenga una obligación clara expresa y exigible, cobro de lo no debido, extinción de la obligación por novación y prescripción derivada del contrato de seguros.*
6. *La Contraloría Departamental del Tolima, dio por probada la excepción de mandamiento de pago propuesta por la Previsora S.A., a través de auto No. 19 de abril de 2004, como quiera que dicha compañía aportó la consignación efectuada por valor de \$18.000.000 millones de pesos m/cte, que correspondía al valor asegurado de la póliza vinculada al procedimiento, por lo que se ordenó posteriormente, la desvinculación de dicha compañía.*
7. *Por su parte, las excepciones de fondo presentadas por la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A., frente al señalado mandamiento de pago, fueron resueltas desfavorablemente a través de auto calendarado a fecha 8 de junio de 2004.*
8. *En cumplimiento de un fallo de acción de tutela interpuesta por Eddy Zarate Cortázar, la CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA, ordenó la suspensión del referido cobro coactivo mediante auto de fecha 15 de septiembre de 2004, hasta tanto no se resolviera de fondo la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que fue tramitada ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo y cuya pretensión buscaba la nulidad del respectivo fallo con responsabilidad que dio origen al procedimiento coactivo que subyace a la presente contienda.*
9. *La acción de nulidad y el restablecimiento del derecho referida en el ordinal inmediatamente anterior, fue desatada a instancia del Consejo de Estado en sede de apelación, mediante sentencia del 20 de enero de 2011, que negó las pretensiones, motivo por el cual la demandada dentro del Procedimiento de Cobro Coactivo 016/2004 profirió auto de 20 de junio de 2012, por medio del cual levanto la medida de suspensión provisional de dicho procedimiento y ordeno reasumir la diligencia dentro del mismo.*
10. *Pese a la decisión adoptada por la CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA, en el auto referido en el ordinal 8 de este acápite, transcurrieron 4 años 10 meses y 25 días, sin que ese Ente de Control motu proprio adelantara*

*actuación alguna tendiente a dar continuidad el procedimiento de cobro coactivo 016/2004.*

- 11. Solo a partir de la intervención del ejecutado Eddy Zarate Cortázar dentro del procedimiento de cobro coactivo 016/2004, quien actuando a través de apoderado, radicó escrito el 24 de abril de 2017 en la CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA, solicitando a la oficina de cobro coactivo, la terminación de dicho procedimiento acudiendo a la figura del desistimiento tácito del CGP, es que esta demandada decide, por fin proferir una actuación, negando la referida solicitud y profiriendo entonces auto que ordena seguir adelante con la ejecución.*
- 12. Dentro de ese escenario y solo en consideración de la advertencia que hiciera el apoderado del ejecutado frente el desistimiento tácito dentro del procedimiento de cobro coactivo que atañe a esta demandante, LA OFICINA DE COBRO COACTIVO DE LA CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA, profirió auto del 8 de mayo de 2017, notificado por estado el 15 de mayo de 2017 a través del cual ordenó: i) seguir adelante con la ejecución en contra de Eddy Zarate Cortázar, Jadídme Flórez y del tercero civilmente responsable SEGUROS DEL ESTADO S.A., de conformidad con el mandamiento de pago de fecha 9 de marzo de 2004 ii) practicar la liquidación de crédito y las costas del procedimiento y decretar las medidas cautelares a que haya lugar, con el fin de lograr el pago efectivo de la obligación.*
- 13. Teniendo en cuenta el auto de fecha 8 de mayo de 2017 que ordenó continuar con la ejecución de una obligación dentro del proceso coactivo 016/2004, la compañía aseguradora a través de apoderado interpuso recurso ordinario de reposición el día 30 de mayo de 2017.*
- 14. LA CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA, decreta embargo de la cuenta corriente No. 19363228914 de Bancolombia que posee la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A., por la suma de \$232.800.450 m/cte, a través de auto de fecha 7 de junio de 2016, notificado por estado del 14 de junio de 2017.*
- 15. LA CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA profirió liquidación del crédito por valor de \$116.400.225, aplicando intereses moratorios desde la ejecutoria del fallo con responsabilidad fiscal que dio origen al proceso coactivo (16 de marzo de 2003) hasta el día 7 de junio de 2017 como fecha probable de pago, sin tener en cuenta la suspensión de términos decretada dentro del procedimiento de cobro coactivo de interés y sin miramiento de la negligencia en la que incurrió al desatender sus obligaciones para dar continuidad al mismo.*
- 16. LA CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA, mediante oficio de 07 de junio de 2017, radicó en BANCOLOMBIA el 16 de junio de 2017, solicitud a esta última de inscripción y registro del embargo en la cuenta corriente No. 19363228914 que posee la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A. por la suma de \$232.800.450 m/cte.*

17. *Bancolombia mediante oficio de 21 de junio de 2017 con No radicado 0422004 remite a la CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA comunicación, indicando que la aplicación de la medida ordenada se hizo efectiva en la cuenta de ahorros No. 20712178194 por valor de \$232.800.450 m/cte.*
18. *El día 28 de junio de 2017 la demandada notificó personalmente a esta Aseguradora el auto de fecha 21 de junio de 2017, proferido por LA CONTRALORIA AUXILIAR JURISDICCION COACTIVA DE LA CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición, mediante la cual se ordenó: 1- no reponer el auto de fecha 8 de mayo de 2017. 2- seguir adelante la ejecución dentro del proceso coactivo a 016 de 2004.*
19. *La demandada en oficio de 10 de julio de 2017 liquidó el crédito y las costas del proceso de cobro coactivo No. A016/2004, fijando por dicho concepto obligación a cargo de SEGUROS DEL ESTADO S.A., en suma, de \$128.175.250.*
20. *Mediante oficio de fecha 06 de junio la parte actora, informa a la demandada la consignación en la cuenta de depósitos judiciales del Tolima, el valor liquidado y solicita la terminación del proceso y la devolución de los remanentes embargados.”*

### **3. Contestación de la demanda Contraloría Departamental (Fls. 1197 a 1204):**

Luego de referirse a cada uno de los hechos planteados con la presentación del escrito de demanda, el apoderado de la entidad demanda se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la misma, al considerar que los actos administrativos enjuiciados se profirieron en cumplimiento de las disposiciones legales, sin quebrantar o vulnerar derecho alguno a la parte actora.

Con fundamento en lo anterior, propuso las excepciones que denomino “AUSENCIA DE FUNDAMENTOS FACTICOS, JURIDICOS Y PROBATORIOS QUE INDIQUEN LA VULNERACION DE NORMAS LEGALES, CUMPLIMIENTO DEL PROCESO COACTIVO”.

### **4. Actuación Procesal.**

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial para su reparto el día 7 de febrero de 2018 (fol. 85), correspondió su conocimiento a este Juzgado, el cual, mediante auto del 20 de marzo siguiente, admitió la demanda. (fol. 94).

Una vez notificadas las partes y el Ministerio Público (fol. 97 a 102), dentro del término de traslado de la demanda, la entidad demandada contestó y propuso excepciones, y allegó las respectivas pruebas que pretendía hacer valer, (fol. 106 a 1207 del expediente).

Con auto de fecha 30 de mayo de 2019, se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. (fol. 1218), la cual se llevó a cabo el día 4 de julio de 2019 (Fls. 1223 a 1225) agotándose en ella la totalidad de las etapas

en legal forma.

Teniendo en cuenta que, en la audiencia anteriormente citada, se decretó una prueba en atención al pedimento realizado por el agente del Ministerio público, una vez aportada, se corrió traslado a las partes por el término común de tres (3) días (fol. 1302), sin que las partes se pronunciaran y por no considerarlo necesaria, se prescindió de la audiencia de pruebas y se declaró cerrada la etapa probatoria, ordenando a las partes presentar por escrito sus correspondientes alegados de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del auto que así lo dispuso, de conformidad con el inciso final del artículo 181 del CPACA. (fl. 1303)

Dentro del término establecido las partes guardaron silencio. (fl.1305 vto)

## **5. Alegatos de conclusión.**

### **5.1. Parte demandante**

Guardó silencio.

### **5.2. Parte demandada**

Guardó silencio.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA.**

A la luz de lo establecido en la cláusula general de competencia consagrada en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 además de lo señalado en el artículo 156 numeral 7 de la Ley 1437 de 2011, éste Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO.**

En armonía con la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial, debe el Despacho establecer si, *la entidad demandante tiene derecho a que la CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA le devuelva, debidamente indexada, la suma de \$232.800.450, debido a la operancia de la prescripción de la acción de cobro, prevista en el artículo 817 del Estatuto Tributario, al interior del proceso No. A-016/2004, en el cual fungió como tercero civilmente responsable o si por el contrario, los actos administrativos demandados se encuentran ajustados a legalidad.*

### 3. TESIS PLANTEADAS.

#### Tesis de la parte demandante.

Indica que debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados, como quiera que la entidad demandada realizó una indebida interpretación y aplicación de los artículos 817 y 818 del estatuto Tributario, y por tanto se debe acceder a las pretensiones formuladas con el escrito de demanda.

#### Tesis de la parte demandada

A su juicio, las pretensiones de la demanda deben ser despachadas de manera desfavorable, por cuanto contrario a lo señalado por la parte actora una vez se realiza la notificación del mandamiento de pago derivado del proceso de cobro coactivo, no tuvo lugar la ocurrencia de la pérdida de fuerza ejecutoria o prescripción de la acción.

#### Tesis del despacho

**El despacho debe señalar que accederá a las pretensiones de la demanda por cuanto encuentra que en el presente asunto efectivamente se encuentra acreditada la falta de competencia temporal – prescripción de la acción de cobro de la Contraloría Departamental del Tolima al momento de expedir los actos administrativos cuya nulidad se persigue por ésta vía.**

#### Desarrollo de la tesis del despacho

- ✓ **De las atribuciones desarrolladas por la Nación –Contraloría General de la República en los procesos de responsabilidad fiscal**

El artículo 268 de la Constitución Política, que trata sobre las atribuciones del Contralor General de la República, en su numeral 5.º señala “[...] *Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma [...]*”.

Es así como Contralor General de la República, se encuentra encargado constitucionalmente de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, la cual, incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados.

A su turno, el artículo 4 de la Ley 42 definió el control fiscal, como “[...] *El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles [...]*”, el cual, es ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales

conforme a los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución Política y en la Ley.

Asimismo, el artículo 5.º *ibídem* determinó por control posterior “[...] *la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos [...]*” y, por control selectivo “[...] *la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal [...]*”.

A su turno, la Corte Constitucional mediante la sentencia<sup>1</sup> SU-620 de 13 de noviembre de 1996, señaló que “[...] *el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público por su conducta dolosa o culposa [...]*”.

**En cuanto a los elementos de la responsabilidad fiscal** encontramos que conforme a las disposiciones de la Ley 42, para predicar responsabilidad fiscal es necesario que concurren tres características o elementos:

Un **elemento objetivo**, consistente en que exista prueba que acredite con certeza, de un lado, la existencia del daño al patrimonio público, y, de otro, su cuantificación.

Un **elemento subjetivo**, que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquél haya actuado al menos con culpa.

Un **elemento de relación de causalidad**, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal.

✓ **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la vinculación del garante en los procesos de responsabilidad fiscal**

El artículo 79 de la Ley 42, sobre el juicio fiscal y la vinculación del garante señala:

*[...] Artículo 79. El juicio fiscal es la etapa del proceso que se adelanta con el objeto de definir y determinar la responsabilidad de las personas cuya gestión fiscal haya sido objeto de observación.*

*El auto que ordena la apertura del juicio fiscal se notificará a los presuntos responsables y al **asegurador si lo hubiere**, en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo, y contra el solo procede el recurso de reposición [...]*”.

---

<sup>1</sup>Corte Constitucional, sentencia SU-620 de 13 de Noviembre de 1998, M.P Antonio Barrera Carbonell

La Corte Constitucional<sup>2</sup>, en cuanto a la vinculación del asegurador consideró:

*“[...] En materia contractual existen dos tipos de garantías, según el objeto, la oportunidad y finalidad con las que se constituyen: las garantías precontractuales, para garantizar la seriedad de la oferta, y las garantías contractuales, para asegurar los riesgos que puedan afectar el patrimonio público durante la ejecución del contrato estatal. Los riesgos asegurables en la segunda modalidad de garantías son el buen manejo e inversión del anticipo, el cumplimiento de las obligaciones del contrato, las obligaciones laborales de los trabajadores del contratista, el saneamiento por vicios ocultos y la responsabilidad civil. Estas garantías son obligatorias en los contratos estatales, salvo las excepciones que señale la ley.*

*9. Otro asunto a tener en cuenta son las características del contrato de seguros, el cual se identifica por ser consensual, bilateral, oneroso, aleatorio, de ejecución sucesiva y de carácter indemnizatorio, en cuanto, precisamente, del carácter bilateral y oneroso del contrato de seguros surge la obligación para el asegurador de pagar oportunamente la indemnización cuando a ello haya lugar, pues ella hace parte de los compromisos que la empresa aseguradora adquiere en ejercicio de la autonomía de la voluntad contractual y de la aceptación de los riesgos que ampara y en desarrollo de un objeto lícito que es propio del giro de sus negocios.*

*En estas circunstancias, cuando el legislador dispone que la compañía de seguros sea vinculada en calidad de tercero civilmente responsable en los procesos de responsabilidad fiscal, actúa en cumplimiento de los mandatos de interés general y de finalidad social del Estado. El papel que juega el asegurador es precisamente el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza.*

*Es decir, la vinculación del garante está determinada por el riesgo amparado, en estos casos la afectación de patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, la conducta de los servidores públicos y los bienes amparados, pues de lo contrario la norma acusada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no amparados por ellas.*

*El derecho de defensa de la compañía de seguros está garantizado en el proceso de responsabilidad fiscal puesto que dispone de los mismos derechos y facultades que asisten al principal implicado, para oponerse tanto a los argumentos o fundamentos del asegurado como a las decisiones de la autoridad fiscal*

*Por consiguiente, la vinculación del asegurador establecida en la norma acusada, además del interés general y de la finalidad social del Estado que representa, constituye*

---

<sup>2</sup> Sentencia C-648/02, de 13 de agosto de 2002

La vinculación del garante constituye, junto con la coadyuvancia y la denuncia del pleito, una modalidad de intervención de terceros en el proceso, permite la acumulación de acciones y representa la concreción del principio de economía al permitir que dos conflictos puedan resolverse en la misma actuación. El llamamiento en garantía permite hacer efectivas las obligaciones surgidas en el contrato de seguro. Constituye también un mecanismo para que el asegurador, que es una persona jurídica diferente a la administración y al servidor público, participe en el proceso de responsabilidad fiscal para representar y defender sus intereses en el resultado del proceso.

*una medida razonable, en ejercicio del amplio margen de configuración legislativa garantizado en estas materias por el artículo 150 de la Carta Política. Atiende los principios de economía procesal y de la función administrativa a que aluden los artículos 29 y 209 de la Constitución. Además, evita un juicio adicional para hacer efectivo el pago de la indemnización luego de la culminación del proceso de responsabilidad fiscal, con lo cual se logra, en atención de los principios que rigen la función administrativa, el resarcimiento oportuno del daño causado al patrimonio público. Así, desde la perspectiva del reparo de constitucionalidad formulado, no hay vulneración de las normas invocadas por los demandantes.*

*10. En conclusión, las respuestas a los interrogantes arriba planteados son estas: 1ª) Las contralorías sí pueden ejercer control fiscal sobre los contratos estatales, en dos momentos, a) una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos y b) una vez liquidados o terminados los contratos; tal actuación no constituye vulneración del carácter posterior del control asignado a estos organismos por los artículos 267 y 272 de la Constitución Política; 2ª) La naturaleza y el carácter administrativo, resarcitorio y autónomo del control fiscal permiten la determinación de responsabilidad fiscal con ocasión de la gestión fiscal, lo cual no significa que las contralorías invadan órbitas de competencia de otras autoridades que tengan a cargo la determinación de otros tipos de responsabilidad de los servidores públicos o de particulares, incluso por una misma actuación; y 3ª) La vinculación de las compañías de seguros en los procesos de responsabilidad fiscal representa una medida legislativa razonable en aras de la protección del interés general y de los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de la función pública [...]"*

De lo anterior se colige que el asegurador garantiza el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparado por una póliza. Además, que la vinculación del garante está determinada por el riesgo amparado, en estos casos la afectación de patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, la conducta de los servidores públicos y los bienes amparados. También que, según lo ha señalado la Sección Primera, su vinculación no es a título de acción por responsabilidad fiscal sino por responsabilidad civil, es decir, por razones inherentes al objeto del contrato de seguros, esto es, derivada únicamente del contrato que se ha celebrado y finalmente, que el derecho de defensa de la compañía de seguros está garantizado en el proceso de responsabilidad fiscal en la medida que dispone de los mismos derechos y facultades que asisten al principal implicado, para oponerse tanto a los argumentos o fundamentos del asegurado como a las decisiones de la autoridad fiscal.

- ✓ **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro<sup>3</sup>, reiteración de la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado**

---

<sup>3</sup> Antes de la expedición de la Ley 1474 de 12 de julio de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. El artículo 120 ibídem no dejó duda respecto a que las pólizas de seguros "por las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad

Conforme a lo señalado en el artículo 1081 del Código de Comercio que prevé, en cuanto a la prescripción que se derivan del contrato de seguro, que:

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

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

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

*Estos términos no pueden ser modificados por las partes [...]” (Negrillas por fuera de texto).*

Ahora bien, la Sección Quinta en descongestión<sup>4 5</sup>, al estudiar el cargo de prescripción de la acción derivada del contrato de seguro en los juicios de responsabilidad fiscal, consideró que los términos regulados en el artículo 1081 del Código de Comercio no constituyen limitante para proferir el acto administrativo declarativo de la responsabilidad civil de las aseguradoras, en el marco de un procedimiento de responsabilidad fiscal, en la medida en que:

- La acción de responsabilidad fiscal no es en realidad una acción propiamente dicha, sino que es un procedimiento que tiene naturaleza netamente administrativa.
- Si no puede entenderse que el funcionario declarado fiscalmente responsable ha sido objeto de “acción”, por ausencia de “proceso judicial”, en el marco de un procedimiento de responsabilidad fiscal, tampoco puede entenderse respecto de la decisión administrativa declarativa de la responsabilidad civil de la aseguradora.

Lo anterior, a juicio de la Sección Quinta del Consejo de Estado, no desconoce que las aseguradoras se vinculan en calidad de terceras civilmente responsables y su responsabilidad solo va en los términos pactados en el contrato de seguros, de lo que se trata es de entender que la declaratoria de responsabilidad civil que se produce en el marco del procedimiento no se realiza en ejercicio de una acción, sino que es la manifestación de voluntad de una autoridad estatal vertida en un acto administrativo

---

*de tercero civilmente responsable, prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9o de la Ley 610 de 2000.”*

<sup>4</sup> De conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

<sup>5</sup> Ver entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en Descongestión, sentencia de 7 de junio de 2018, C.P. Alberto Yepes Alzate, número único de radicación 25000 23 24 000 2009 00289 02.

que puede ser objeto de control judicial, **concluyendo que la norma aplicable para determinar la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro es la que se deriva de la responsabilidad fiscal y no comercial.**

La anterior postura jurisprudencial no es compartida por la Sección Primera del Consejo de Estado, atendiendo a que esta Sección<sup>6</sup>, de manera reiterada y pacífica ha señalado que en los juicios de responsabilidad fiscal debe tenerse en cuenta el artículo 1081 del Código de Comercio, en relación con la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen, el cual, es de dos años contados desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento de la existencia del riesgo asegurado que da base a la acción de responsabilidad fiscal para evitar la extinción del derecho por el fenómeno de la prescripción.

La Sección ha señalado que *el citado artículo resulta aplicable en los eventos de la vinculación al proceso de responsabilidad fiscal del garante como civilmente responsable, toda vez que dicha vinculación no es a título de acción por responsabilidad fiscal, sino por responsabilidad civil, esto es, por razones inherentes al objeto del contrato de seguros, derivado únicamente del contrato que se ha celebrado, que por lo demás es de derecho comercial, y no de gestión fiscal alguna o conducta lesiva del erario por parte del garante, de allí que la responsabilidad que se llegue a declarar es igualmente civil o contractual, y nunca fiscal.*

Asimismo, esta Sección<sup>7</sup> señaló que, *comoquiera que el legislador ha derivado del contrato de seguro la vinculación del garante como tercero civilmente responsable, es claro que tal vinculación es una forma de acción especial para hacer efectivo el amparo contratado, que bien puede considerarse como acción paralela a la de responsabilidad fiscal, aunque se surta en el mismo proceso, toda vez que tiene supuestos, motivos y objetos específicos.*

De la misma manera, la referida sección ha considerado que *la acción de responsabilidad fiscal tendiente a declarar la ocurrencia del siniestro y hacer efectiva la póliza, en la que se encuadra la vinculación del garante, no es una acción ejecutiva o de cobro coactivo, pues antes de que ella culmine no hay título que ejecutar; por el contrario, corresponde a una acción declarativa y constitutiva, toda vez que ella se ha de surtir justamente para constituir el título ejecutivo, que lo conformará la póliza y el acto administrativo que declare la ocurrencia del siniestro y ordene hacer efectiva la*

---

<sup>6</sup> Ver entre otras: i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 13 de junio de 2019, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón, número único de radicación 25000 23 27 000 2011 00231 01; ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1 de febrero de 2018, C.P. María Elizabeth García González, número único de radicación 25000 23 24 000 2010 00234 01; iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 24 de enero 2013, C.P. María Claudia Rojas Lasso, número único de radicación 25000 23 24 000 200 00542 01 iv) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 29 de septiembre de 2011, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, número único de radicación 11001 03 24 000 2011 2002 00905 01.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2011, C.P. Rafael Ostau De Lafont Pianeta, número único de radicación 25000 23 24 000 2004 00529 01.

*póliza; de allí que en tal situación se esté ante un título ejecutivo complejo y, que solamente después de constituido el título ejecutivo es que se abre la posibilidad y empieza a correr el término señalado en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, para adelantar la acción de cobro coactivo del mismo.*

En resumen, la jurisprudencia citada de esta Sección ha determinado que:

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

La sección primera entonces ha reiterado que debe tenerse en cuenta que uno es el término durante el cual se cubre el riesgo, que corresponde al período de duración del contrato de seguro, y otro el término dentro del cual es exigible el cumplimiento de la obligación de indemnizar mediante la acción del asegurado o beneficiario del seguro, determinando que el acto administrativo mediante el cual se declara el incumplimiento de una obligación garantizada mediante un contrato de seguro, debe expedirse, notificarse y quedar ejecutoriado dentro de los dos años siguientes a la fecha en que la administración tuvo conocimiento o razonablemente pudo tenerlo de la existencia del riesgo asegurado.

En suma, la postura de la Sección Primera del Consejo de Estado expone que antes de la expedición de la Ley 1474, por no tratarse, de una vinculación por responsabilidad fiscal ni de una acción de cobro coactivo, sino de una acción derivada del contrato de seguros, es aplicable para determinar la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro el artículo 1081 del Código de Comercio y no el numeral 3.º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo ni las normas que determinan la responsabilidad fiscal.

- ✓ **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro con la expedición de la Ley 1474**

Se ha de tener presente lo prescrito en el artículo 120 de la Ley 1474, sobre pólizas en los procesos de responsabilidad fiscal, que textualmente señala:

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

Entonces, desde la vigencia de la Ley 1474, las pólizas de seguro vinculadas a los procesos de responsabilidad fiscal, cuentan con el mismo término de prescripción de 5 años que el impuesto para la declaración de responsabilidad fiscal.

- ✓ **De la prescripción de las obligaciones y de la acción de cobro regulada en los artículos 817 a 819 del Estatuto Tributario nacional.**

Una vez expedido el acto administrativo mediante el cual se declara el incumplimiento de una obligación garantizada mediante un contrato de seguro las Contralorías se encuentran facultadas para ejercer el cobro coactivo de las mismas conforme a lo determinado en el artículo 58 de la entonces vigente Ley 610 de 2000:

*“ARTICULO 58. MERITO EJECUTIVO. Una vez en firme el fallo con responsabilidad fiscal, prestará mérito ejecutivo contra los responsables fiscales y sus garantes, el cual se hará efectivo a través de la jurisdicción coactiva de las Contralorías”.*

A su vez el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, señaló expresamente que dicho procedimiento se llevaría a cabo de acuerdo con lo estipulado en el Estatuto Tributario, así:

*“ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, **deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario**”*

El Estatuto Tributario, en lo que tiene que ver con la prescripción de la acción de cobro señala:

**ARTÍCULO 817. TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO.** <Artículo modificado por el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.

3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.

**4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.**

(...)"

De acuerdo con dicha disposición la acción de cobro y las obligaciones contenidas en actos administrativos prescriben en el término de cinco años, contados a partir de la fecha en la que la obligación se hizo exigible o de la fecha de ejecutoria del acto<sup>8</sup>, respectivamente.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 818 del Estatuto Tributario, el término de prescripción se *interrumpe*, entre otros supuestos, con la notificación del mandamiento de pago.

**“ARTICULO 818. INTERRUPCIÓN Y SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 81 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> **El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.**

*Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa.*

**El término de prescripción de la acción de cobro se suspende desde que se dicte el auto de suspensión de la diligencia del remate y hasta:**

- La ejecutoria de la providencia que decide la revocatoria,
- La ejecutoria de la providencia que resuelve la situación contemplada en el artículo 567 del Estatuto Tributario.
- El pronunciamiento definitivo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el caso contemplado en el artículo 835 del Estatuto Tributario”.

Sin embargo, ese término de prescripción empieza a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, por lo que la administración tributaria cuenta con cinco años para hacer efectiva la obligación una vez iniciado el

---

<sup>8</sup> De conformidad con el artículo 829 del Estatuto Tributario, los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo se entienden ejecutoriados (i) cuando contra ellos no proceda recurso alguno, (ii) cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma, (iii) cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, o (iv) cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

proceso de cobro coactivo. Así lo manifestó esta Sección en sentencia del 28 de agosto de 2013<sup>9</sup>:

*“La Sala ha señalado que de la lectura de los artículos 817 y 818 del E.T. se desprende que la obligación de la Administración no solo es iniciar la acción de cobro coactivo dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que se hizo exigible la obligación, sino que, una vez iniciada, debe culminarla en ese término, so pena de que los actos que expida después de expirado el término queden viciados por falta de competencia temporal. Para estos efectos, advirtió que detrás del término de prescripción de la acción de cobro coactivo hay poderosas razones de seguridad jurídica tanto para la Administración como para los contribuyentes. Para la Administración, porque debe existir siempre un momento definitivo en el que se consoliden los actos administrativos que expide en el procedimiento de cobro coactivo. Y, para los contribuyentes, porque la acción de cobro no puede extenderse indefinidamente en el tiempo (...) Lo previsto en los dos primeros incisos del artículo 818 del Estatuto Tributario no es más que la consagración del principio de seguridad jurídica que impone imprimirle celeridad a la actuación de la administración a fin de que las deudas y obligaciones tributarias se recauden con eficiencia y se definan de manera definitiva las situaciones jurídicas particulares. Un proceso de cobro coactivo sin límites temporales generaría una afectación al patrimonio del deudor por la causación permanente de intereses moratorios, tratándose de dolo, culpa, negligencia o mora imputable a la administración, lo que podría traducirse en un abuso del derecho o de la posición dominante. En esa medida, lo que se busca es dotar de racionalidad el ejercicio de la potestad de cobro coactivo de la administración, estableciéndole un término prudente para ejercerla, pues “no hay derecho sin acción ni acción sin prescripción o caducidad”.*

Lo previsto en los dos primeros incisos del artículo 818 del Estatuto Tributario no es más que la consagración del principio de seguridad jurídica que impone imprimirle celeridad a la actuación de la administración a fin de que las deudas y obligaciones tributarias se recauden con eficiencia y se definan de manera definitiva las situaciones jurídicas particulares.

Un proceso de cobro coactivo sin límites temporales generaría una afectación al patrimonio del deudor por la causación permanente de intereses moratorios, tratándose de dolo, culpa, negligencia o mora imputable a la administración, lo que podría traducirse en un abuso del derecho o de la posición dominante.

En esa medida, lo que se busca es dotar de racionalidad el ejercicio de la potestad de cobro coactivo de la administración, estableciéndole un término prudente para ejercerla, pues “no hay derecho sin acción ni acción sin prescripción o caducidad”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 28 de agosto de 2013, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, radicado 029-25000-23-27-000-2009-00138- 01(18567). Cfr. Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 30 de agosto de 2016, radicado 05001-23-31-000-2003-00427-01 (20667), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, demandante: Paños Vicuña Santa Fe S.A., demandado: DIAN. En esta sentencia se estudió el tema de la interrupción de la prescripción y la reanudación del conteo en virtud de la suscripción de un acuerdo de pago y su incumplimiento.

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-835 de 2003.

De otro lado, tal como lo dispone el inciso final del artículo 818 del Estatuto Tributario, la prescripción de la acción de cobro se *suspende* hasta que se notifique el pronunciamiento definitivo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el caso contemplado en el artículo 835 ibidem, esto es, cuando conozca de la demanda de las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución.

Una intelección razonable de esas normas permite concluir que la suspensión también opera cuando se demanda, vía judicial, el acto que da por no presentadas las excepciones y ordena seguir adelante con la ejecución.

**Así pues, una vez ocurrida esa situación –ejecutoriedad de la decisión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo- el término de prescripción, que se encontraba suspendido, vuelve a correr por el tiempo que aún le resta.**

#### **4. Lo aportado en el proceso:**

- Poder especial (fl. 3)
- Fallo de responsabilidad Fiscal No. 049 de diciembre 12 de 2002 (fls. 6 a 15)
- Recurso de apelación en contra de la providencia No. 049 de diciembre 12 de 2002. (fls.16 a 17)
- Mandamiento ejecutivo de pago de fecha 09 de marzo de 2004, dentro del proceso coactivo N. A/016/2004. (fls. 19 a 20)
- Copia de las pólizas de seguros No. 1961 y 186668, constituidas en la aseguradora Seguros del Estado. (fls. 21 a 22)
- Oficio No. DTRF-0856 de marzo 9 de 2004, por medio del cual se cita a la asegurado seguros del Estado a efectos de notificar el mandamiento de pago dentro del proceso No. 016/2004. (fl. 23)
- Escrito de excepciones formulado por la apoderada de la aseguradora seguros del Estado en contra del mandamiento de pago dentro del proceso No. 016/2004. (fls. 24 a 27)
- Escrito de fecha 19 de abril de 2004, por medio del cual se resuelven las excepciones presentadas por la aseguradora La Previsora S.A., en contra del mandamiento de pago dentro del proceso No. 016/2004. (fls. 28 a 31)
- Escrito de fecha 8 de julio de 2004, por medio del cual se resuelven las excepciones presentadas por la aseguradora Seguros del Estado S.A., en contra del mandamiento de pago dentro del proceso No. 016/2004. (fls. 32 a 35)

- Oficio de fecha 14 de septiembre de 2004, por medio del cual el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, comunica a la contraloría la orden de suspensión de las actuaciones administrativas dentro del proceso acción coactiva. (fls. 36 a 37)
- Auto de fecha 20 de junio de 2012 dentro del proceso A-016-2004, por medio del cual se levanta la medida de suspensión de diligencias adelantadas dentro del proceso de cobro coactivo. (fls. 38 a 40)
- Auto de suspensión de fecha 15 de septiembre de 2004, dentro del proceso ya referenciado. (fl. 41 a 42)
- Petición de fecha 27 de abril de 2017, radicado por el apoderado de la ejecutada Eddy Zarate Cortázar ante la demandada. (fls. 43 a 44)
- Acto de fecha 15 de mayo de 2017, por medio de la cual se niega la solicitud de desistimiento tácito. (fls. 45 a 47)
- Auto de fecha 8 de mayo de 2017, por medio del cual se ordena seguir adelante con la ejecución de una obligación dentro del proceso de cobro coactivo No. A-016/2004. (fls. 48 a 50)
- Notificación por estado de fecha 8 de mayo de 2017, del auto que ordena seguir adelante con la ejecución de una obligación. (fl. 51)
- Notificación por estado de fecha 15 de mayo de 2017, del auto por medio del cual se niega la terminación de un proceso por desistimiento tácito. (fl. 52)
- Auto de embargo dentro del proceso de la referencia de fecha 07 de junio de 2016. (fl. 53)
- Oficio de fecha 7 de junio de 2017, por medio del cual la entidad demandada solicita ante Bancolombia el registro de un embargo. (fl.54)
- Recurso de reposición formulado por la aseguradora, en contra del auto que ordena seguir adelante con la ejecución dentro del proceso de cobro coactivo No. 016-2004. (fls. 55 a 57)
- Auto de fecha 21 de junio de 2017, por medio del cual se resuelve el recurso de reposición formulado por la entidad aseguradora, junto con la diligencia de notificación. (fls. 58 a 61)
- Liquidación del crédito y costas dentro del proceso de cobro coactivo No. A-016/2004, de igual manera liquidación de responsables fiscales. (fls. 62 a 64)
- Solicitud de cancelación del crédito adeudado y devolución de remanentes dentro del proceso referenciado, presentada por el apoderado de la entidad aseguradora. (fl. 65)

- Expediente administrativo contentivo de la actuación realizada por la contraloría departamental dentro del proceso de cobro coactivo (fls. 107 a 1195)
- Copias de las sentencias de primera y segunda instancia, dentro del proceso con radicación 73001-23-00-000-2004-00857-01. (fls.1247 a 1301).

## 5. Caso concreto

A través de apoderado judicial, la parte actora solicita entre otras, que se declare la nulidad de los actos administrativos Autos del 15 de mayo de 2017 y 21 de junio de 2017, y como consecuencia de ello y a título de restablecimiento del derecho se declare entre otros, **la prescripción de la acción de cobro** dentro del procedimiento No. A-016/2004, por haber transcurrido más de cinco (5) años.

Dicho lo anterior y verificado el cuerpo de la demanda, corresponde al demandante tipificar con precisión la causal de nulidad alegada y proponer el concepto de la violación en el que funda esa pretensión de nulidad. Esto es lo que se conoce como el principio de justicia rogada en lo contencioso administrativo, principio establecido en el artículo 162 del CPACA.

Con fundamento en lo expuesto, la parte actora sostiene que existe una falsa motivación en los actos administrativos enjuiciados por error de derecho derivada de una errada interpretación de los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, consistente en la pérdida del derecho que le asistía a la demandada para adelantar el procedimiento de cobro coactivo dentro del proceso 016/2004, ya que en virtud de los artículos puestos de presente, existen unos limitantes para proteger al particular de los abusos de la administración respecto del ejercicio de sus facultades en el tiempo.

En otras palabras, afirma en su escrito de demanda la aseguradora demandante, que la administración permitió el transcurrir el tiempo establecido en las normas citadas, sin que se ejecutara la acción de cobro y, por tanto, se presentó lo que denominó como la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos, aquí acusados, por lo que así las cosas, el estudio del presente medio de control, se realizará en dichos términos. **Con ello significa el despacho que no entrará a pronunciarse sobre la eventual configuración de la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro por cuanto no fue lo debatido en el proceso.**

En primer lugar, habrá que decirse que el proceso de cobro coactivo tiene su génesis, en un proceso de responsabilidad fiscal, en este caso el que culminó con el fallo No. 049 de 12 de diciembre de 2002, en donde encontró responsables fiscales a los señores Samuel Trujillo Aristizábal, Joaquín Elías Cifuentes Blanco, Eddy Zarate Cortázar, Jaddime Flórez Castro y Reinaldo Molano, vinculando a las compañías SEGUROS DEL ESTADO S.A., La Previsora S.A., y Liberty Seguros S.A., en calidad de terceros civilmente responsables.

Respecto del proceso de responsabilidad fiscal, habrá que indicarse que de conformidad con el artículo 267 de la Constitución Nacional, la Contraloría General de la Republica tiene como función principal el ejercicio del control fiscal, función pública orientada a la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que a fin de desarrollar su función el Contralor General de la Republica es quien establecerá la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, así mismo imponer las sanciones pecuniarias pertinentes, ser el recaudador del monto y ejercer de igual manera la jurisdicción coactiva como resultado de su gestión.

Por otro lado, con respecto al ejercicio de dicha función en el ámbito departamental, distrital y municipal este se encuentra en cabeza de los contralores de dichos entes territoriales de conformidad con lo indicado en el artículo 272º, inciso 6 de la Constitución Nacional.

En lo que respecta al proceso de responsabilidad fiscal, su soporte constitucional se encuentra establecido en el artículo 268 numeral 5º, que establece que es un instrumento que permite establecer la responsabilidad de quien tiene a su cargo bienes o recursos sobre los cuales recae la vigilancia de los entes de control, teniendo como objetivo principal lograr el resarcimiento de los daños causados al erario público.

De lo anterior se determina, que el proceso de responsabilidad fiscal tiene como esencia la obtención de una declaración jurídica en el sentido de indicar que el servidor público o particular que en un determinado momento haya manejado o tenga a su cargo fondos o bienes del Estado, deberá asumir las consecuencias derivadas de las actuaciones irregulares en que haya podido incurrir de manera dolosa o culposa al momento de la administración de dichos recursos.

Como se indicó líneas atrás, una vez culminado el proceso de responsabilidad fiscal y resuelto los recursos que se interpusieran en término, corresponde a la misma Contraloría iniciar el proceso de cobro coactivo, respecto de los dineros o condenas que se hubiesen generado y liquidado con el mismo.

Para el caso objeto de estudio tenemos, que una vez resuelto el recurso de reposición propuesto en contra del fallo de responsabilidad No. 049 de 2002, la CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA, a través de su Dirección técnica de Responsabilidad Fiscal emitió el día 9 de marzo de 2004, dentro del proceso No. A-016/2004, mandamiento ejecutivo de pago en contra de lo señores Eddy Zarate Cortázar y Jaddime Flórez Castro, y de las aseguradoras La previsora S.A., y Seguros del Estado, como terceros civilmente responsables, por valor de \$62.988.492.42 millones de pesos, más los intereses generados.

La anterior actuación fue notificada a la parte actora de este proceso SEGUROS DEL ESTADO, el día 17 de marzo de 2004, (fl. 193), así como a los demás declarados responsables fiscalmente, como obra a folios (fls. 194 a 197).

Seguidamente, la aseguradora La previsora S.A. a través de su apoderado judicial, mediante escrito de 5 de abril siguiente, propuso la excepción de pago y solicitó se desvinculara a la aseguradora que representaba en el trámite del proceso; por tal motivo, mediante auto de fecha 19 de abril de 2004, la Contraloría Departamental, declaró probada la excepción propuesta y desvinculó a la aseguradora La Previsora S.A. dentro del proceso de cobro coactivo.

De igual manera, mediante escrito de fecha 31 de marzo de 2004 (fls.24 a 27), la apoderada de la aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A, propuso excepciones frente al mandamiento de pago, las cuales fueron resueltas de manera negativa por medio de auto de fecha 8 de julio siguiente. (fls. 32 a 35)

Posteriormente, y ante la interposición de una tutela que fue conocida en segunda instancia por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué, se ordenó la **suspensión de las actuaciones adelantadas** dentro del proceso de acción coactiva, mientras la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, resolvía de fondo, una demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Con sustento en lo reseñado anteriormente, la Contraloría Departamental a través de auto de fecha 15 de septiembre de 2004, procedió a suspender las diligencias dentro del proceso de cobro coactivo A-016-2004, hasta tanto se resolviera la demanda en sede judicial; una vez surtido el trámite anterior, por medio de auto de fecha 20 de junio de 2012, la misma Contraloría ordenó reasumir las diligencias en el estado que se encontraban.

El 27 de abril de 2017, a través de apoderado la señora Eddy Zarate Cortázar, solicita a la Contraloría Departamental, la terminación del proceso de cobro coactivo a través de la figura del desistimiento tácito consagrada en el artículo 317-2 del Código General del Proceso; ante tal pedimento, la administración en cabeza de la Contraloría, emite los actos administrativos aquí demandados, Auto adiado 15 de mayo de 2017, por medio del cual se niega la terminación del proceso en los términos solicitados y Auto del 21 de junio de 2017, por medio del cual se resuelve un recurso de reposición, confirmando la decisión recurrida.

Así mismo, habrá que decirse el día 8 de mayo de 2017, la Contraloría Departamental del Tolima en atención a sus facultades, emitió auto por medio del cual ordenó seguir adelante la ejecución de una obligación dentro del proceso de cobro coactivo No. A-016-2004.

Como se expuso líneas atrás, en atención a lo establecido en el artículo 817 a 819 del Estatuto Tributario, la acción de cobro y las obligaciones contenidas en actos administrativos prescriben en el término de cinco años, contado a partir de la fecha en la que la obligación se hizo exigible o de la fecha de ejecutoria del acto, respectivamente.

Para el caso, tenemos que la obligación se hizo exigible a partir de la decisión de fecha 11 de diciembre de 2003, la cual fue notificada el día 17 de diciembre siguiente, por medio de la cual se resolvió un recurso de apelación en contra del fallo de responsabilidad fiscal No. 049 de 12 de diciembre de 2002.

Seguidamente tenemos que el término de prescripción dentro del proceso de cobro coactivo y en atención a lo establecido en el artículo 818 del Estatuto Tributario, se interrumpe, entre otros, con la notificación del mandamiento de pago, que para el caso se realizó el día 17 de marzo de 2004.

Verificado lo anterior y en atención a la jurisprudencia emitida por el H. Consejo de Estado, corresponde al despacho verificar si en el presente caso, se encuentra acreditado el término prescriptivo en los términos solicitados por la parte actora o si por el contrario los actos administrativos atacados fueron proferidos en los términos establecidos y reputados como legales a la luz de las actuaciones realizadas por la administración.

Fecha	Actuación	Observaciones
Diciembre 12 de 2002	Fallo de responsabilidad Fiscal No. 049	
Diciembre 11 de 2003	Decide Recurso de Apelación en contra del Fallo de responsabilidad Fiscal No. 049	A partir de la notificación de este acto comenzó a correr el término de prescripción de la acción de cobro (17 dic/03)
Marzo 9 de 2004	Se libra mandamiento de pago, el cual se notifica al representante legal de Seguros del Estado el día 17 de marzo de 2004 (folio 193 del cuaderno principal)	A partir de la notificación de este acto se interrumpió el término de prescripción de la acción de cobro. El término de prescripción comenzó a correr de nuevo al día siguiente de la notificación del mandamiento de pago (18 de marzo de 2004)
Marzo 31 de 2004	Seguros del Estado- presenta escrito de excepciones previas -.	Período en el que estuvo corriendo el término de prescripción de la acción de cobro (18 de marzo de 2004 al 14 de septiembre de 2004 = 5 meses y 27 días)
Julio 8 de 2004	Se decide el escrito de excepciones presentadas.	
Septiembre 15 de 2004	La Contraloría Departamental del Tolima- en atención a una orden emitida por el Tribunal Superior de Ibagué en sede de tutela, suspende las actuaciones administrativas dentro del proceso de cobro coactivo No. A-016-2004. De igual manera se presenta demanda ante la Jurisdicción contenciosa Administrativa	Suspensión del término de prescripción de la acción de cobro
Abril 12 de 2011	Ejecutoria de Sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado, mediante la cual se confirmó la sentencia de	A partir de esta fecha se reanudó el término de prescripción de la acción de cobro.

	primera instancia que había negado las pretensiones de la demanda	
Junio 20 de 2012	Auto emitido por la Contraloría Departamental dentro del proceso A-016-2004, por medio del cual resuelve cesar la causa de la suspensión del proceso de cobro y reasumir las diligencias.	Término de cinco años completado el 16 de octubre del año 2015.
Mayo 8 de 2017	Auto por medio del cual se ordena seguir adelante con la ejecución de una obligación dentro de un proceso de cobro coactivo.	

En vista de lo anterior, es válido afirmar que en el presente caso operó la prescripción de la acción de cobro, teniendo en cuenta que la administración, a través de la Contraloría Departamental, hizo caso omiso de los términos legales establecidos, emitiendo actuaciones por fuera de los mismos, cuando había perdido competencia para hacerlo, pues con mediana claridad se observa que al momento de proferirse el auto de fecha 8 de mayo de 2017, que ordenó seguir adelante con la ejecución de una obligación dentro de un proceso coactivo, ya había vencido el término de los cinco (5) años establecido en el artículo 817 del Estatuto Tributario.

Frente al particular, valga traer de nuevo a colación la Jurisprudencia emitida por el H. Consejo de Estado en providencia de fecha 12 de febrero de 2019, con ponencia del C.P. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, en donde puntualizó:

*“Lo previsto en los dos primeros incisos del artículo 818 del Estatuto Tributario no es más que la consagración del principio de seguridad jurídica que impone imprimirle celeridad a la actuación de la administración a fin de que las deudas y obligaciones tributarias se recauden con eficiencia y se definan de manera definitiva las situaciones jurídicas particulares.*

*Un proceso de cobro coactivo sin límites temporales generaría una afectación al patrimonio del deudor por la causación permanente de intereses moratorios, tratándose de dolo, culpa, negligencia o mora imputable a la administración, lo que podría traducirse en un abuso del derecho o de la posición dominante.*

*En esa medida, lo que se busca es dotar de racionalidad el ejercicio de la potestad de cobro coactivo de la administración, estableciéndole un término prudente para ejercerla, pues “no hay derecho sin acción ni acción sin prescripción o caducidad”*

Por las razones anteriormente expuestas, se declarará la nulidad de los actos acusados y a título de restablecimiento del derecho se ordenará a la entidad demandada el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en el transcurso del proceso de cobro coactivo identificado con el No. A-016/2004, así como la devolución de los dineros que fueron embargados a la entidad aseguradora. El despacho ordenará la devolución de la suma cancelada, debidamente indexada a la fecha de ejecutoria de la presente providencia, en los términos del artículo 187 del C.P.A.C.A.

En estos términos se declarará a su vez no probadas las excepciones de mérito propuestas por la Entidad demandada, la cual, en los términos en que fue planteada pretendía controvertir los argumentos expuestos por la parte actora, argumentos que fueron objeto de análisis al momento de abordar el estudio de fondo del asunto.

## 6. Costas

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

A su turno, el artículo 365 del C.G.P., fija las reglas para la condena en costas, señalando en su núm. 1º que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

Así las cosas, se condenará en costas de primera instancia a la PARTE DEMANDADA, siempre y cuando se hubieren causado y en la medida de su comprobación. Por Secretaría se tasarán incluyendo en la liquidación el equivalente a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente por concepto de agencias en derecho de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, a favor de la empresa demandante.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** no probadas las excepciones de ausencia de fundamentos facticos, jurídicos y probatorios que indiquen la vulneración de normas legales y cumplimiento del proceso coactivo, propuestas por la parte demandada.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad de de los autos de 15 de mayo y 21 de junio de 2017, por medio de los cuales se negó la terminación de un proceso de cobro coactivo y por medio del cual se resuelve un recurso de reposición, respectivamente, proferidos por la Contraloría Departamental del Tolima, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** A título de restablecimiento del derecho se ordenará a la entidad demandada, a la devolución de los dineros que fueron embargados a la entidad aseguradora dentro del proceso de cobro coactivo N. A-016/2004, por los argumentos esgrimidos en la parte considerativa de esta sentencia. El despacho ordena la devolución de la suma cancelada, debidamente indexada a la fecha de ejecutoria de la presente providencia, en los términos del artículo 187 del C.P.A.C.A.

RADICADO No. 73001-33-33-004-2018-00035-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO- TRIBUTARIO  
DEMANDANTE: SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
DEMANDADO: CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

Así mismo, de ser el caso, se deberá efectuar el levantamiento de las medidas cautelares decretadas.

**CUARTO:** Dese cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.

**QUINTO: CONDENAR** en costas a la CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA, por las razones expuestas con antelación, reconociéndose como agencias en derecho en favor de la entidad accionante, el equivalente a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente. Por Secretaría, liquídense.

**SEXTO.** - Ejecutoriada ésta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI, así como la comunicación a la entidad demandada para su ejecución y cumplimiento.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO  
JUEZA**