

**JURISDICCION COACTIVA – Es un privilegio exorbitante de la administración que la faculta para cobrar directamente las deudas a su favor / COBRO COACTIVO – Es un proceso judicial de ejecución y no un simple trámite administrativo / JURISDICCION COACTIVA – Es un trámite administrativo donde no se discuten derechos sino que se busca hacer efectivo el cobro de obligaciones / ACTO ADMINISTRATIVO EJECUTORIADO – Presta mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva**

La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva como un "privilegio exorbitante" de la Administración, en cuanto la exime de litigar con los individuos en condiciones de igualdad y la faculta para cobrar directamente las deudas a su favor, bajo el entendido de que las mismas corresponden a recursos necesarios para cumplir eficazmente los fines estatales. Tal noción pone de presente una exoneración a la regla general de que las controversias originadas en la inejecución de una obligación sean dirimidas por los jueces. De acuerdo con ello, cierto sector de la jurisprudencia ha reconocido en dicha facultad una función jurisdiccional que hace confundir en la Administración acreedora las características de juez y parte, e identificar en el cobro coactivo un verdadero proceso judicial de ejecución y no un simple trámite gubernativo. Otro segmento le ha adjudicado un carácter meramente administrativo, bajo la forma de autotutela ejecutiva, bajo el entendido de que en el trámite coactivo no se discuten derechos sino que se busca hacer efectivo el cobro de las obligaciones fiscales surgidas de la potestad impositiva del Estado, máxime cuando su ejercicio se asignó a funcionarios de la Rama Ejecutiva y sus decisiones se dirigen a ejecutar un acto administrativo, como decisión unilateral, imperativa y obligatoria para sus destinatarios, y protegida por la presunción de legalidad que se reconoce desde el propio texto constitucional (art. 238). Bajo tales premisas, el artículo 68 del CCA dispuso que todo acto administrativo ejecutoriado que impusiera la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley, a favor de la Nación, de una entidad territorial o de un establecimiento público de cualquier orden, y que fuera clara, expresa y exigible, prestaba mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva.

**FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 68**

**CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA – Tiene jurisdicción coactiva para interponer sanciones pecuniarias y recaudar su monto / ENTIDAD PUBLICA NACIONAL – Tiene la facultad del cobro coactivo para hacer efectivos los créditos a su favor / CONTROL FISCAL – Es una función pública asignada a la Contraloría General de la República y a las contralorías regionales / CONTROL FISCAL POSTERIOR Y SELECTIVO – Se ejerce sobre las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control**

La Constitución de 1991, a su vez, previó el ejercicio de la jurisdicción coactiva en cabeza del señor Contralor General de la República, para efecto de establecer la responsabilidad derivada de la gestión fiscal, imponer sanciones pecuniarias, recaudar su monto y ejercer jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de dicha responsabilidad (Art. 268, N° 5). En ese contexto normativo, el artículo 112 de la Ley 6ª de 1992 otorgó a las entidades públicas del orden nacional la facultad de cobro coactivo para hacer efectivos los créditos a su favor. Por su parte, el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 asignó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el conocimiento de las controversias contractuales derivadas de todos los contratos estatales y de los procesos de ejecución y cumplimiento. En

desarrollo del artículo 267 de la CP, la Ley 42 del 26 de enero de 1993, organizó el sistema de control fiscal, financiero y los organismos que lo ejercen. El control fiscal fue consagrado como función pública asignada a la Contraloría General de la República y a las contralorías departamentales y municipales, según el ámbito operativo de la entidad o el particular objeto del mismo (nacional o territorial). Dicho control se ejerce mediante cualquiera de los controles legalmente establecidos (*financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y evaluación de control interno*), y se dirige a vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades encargadas de manejar fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Como tal, el ejercicio del control se hace en forma posterior y selectiva, es decir, a través de la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos, eligiendo cuentas, operaciones o actividades sobre las cuales aplica un procedimiento técnico de muestra representativa de recursos, que permita evaluar el conjunto de la gestión y sus resultados.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 267 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 268 NUMERAL 5 / LEY 6 DE 1992 – ARTICULO 112 / LEY 80 DE 1993 – ARTICULO 75 / LEY 42 DE 1993

**CONTRALORIA DELEGADA – Le corresponde dirigir los procesos de investigación, juicios fiscales y jurisdicción coactiva / TITULO EJECUTIVO – Son los fallos de responsabilidad fiscal, las pólizas de seguro y demás garantías a favor de entidades públicas / SUJETOS DE CONTROL FISCAL – Son los previstos en el artículo 2 de la Ley 42 de 1993**

A la contraloría delegada le correspondía dirigir los procesos de investigación, juicios fiscales y jurisdicción coactiva a que hubiere lugar como producto del ejercicio de la vigilancia fiscal, incluso por control excepcional, de acuerdo con las actuaciones preliminares adelantadas por las contralorías delegadas y los grupos auditores habilitados para el efecto en el caso del control excepcional (art. 58 N°. 4 ejusdem). A las voces de la misma Ley 42 de 1993 (art. 92), **los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas, las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a dichos fallos, prestan mérito ejecutivo.** Ahora bien, el artículo 2° de la Ley 42 de 1993 asignó la calidad de sujetos de control fiscal a: los órganos que integran las ramas legislativa y judicial; los órganos autónomos e Independientes como los de control y electorales; los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales; los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado; los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos, y al Banco de la República.

**FUENTE FORMAL:** LEY 42 DE 1993 – ARTICULO 2 / LEY 42 DE 1993 – ARTICULO 92

**FALLO DE RESPONSABILIDAD FISCAL – Presta mérito ejecutivo en el contexto del control y de la responsabilidad fiscal / TITULO EJECUTIVO EN EL CONTROL FISCAL – Es el fallo de responsabilidad fiscal que es cobrable por jurisdicción coactiva / RESPONSABILIDAD DEL CONTRATISTA – Le compete como sujeto administrador de fondos públicos / FONDOS**

## **PUBLICOS – Al no darles el manejo previsto en el contrato estatal menoscaba las arcas estatales**

Ejecutoriado el fallo de responsabilidad fiscal y constituyendo este un crédito líquido, que se ampara con una póliza de seguro y que presta mérito ejecutivo en el contexto del control fiscal y el proceso de responsabilidad de la misma naturaleza, lo legalmente procedente era que la propia entidad vigilante de la gestión fiscal tramitara su cobro compulsivo vía jurisdicción coactiva, a las voces de los artículos 90 y 92 de la Ley 42 de 1993. A tal premisa responde el Mandamiento de Pago del 28 de marzo del 2000, aclarado el 23 de octubre del mismo año y objeto de las excepciones resueltas por algunos de los actos demandados, en el que se invoca los fallos de responsabilidad fiscal mencionados (*000034 del 14 de septiembre de 1998, 000022 del 1° de junio de 1999 y 4935 del 5 de noviembre del mismo año*), como fundamento del mismo. Visto así, queda claro que, en el trámite coactivo contra las demandantes, dichos fallos constituyen el título ejecutivo cobrable por jurisdicción coactiva, comoquiera que incorporan una obligación económica clara, expresa y exigible a favor del Estado, derivada del ejercicio de la gestión fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, para proteger el bien supremo del patrimonio público respecto de cualquier menoscabo inferido o propiciado por la gestión contractual. No se trata pues de una ejecución originada en el incumplimiento de las obligaciones recíprocas que adquieren las partes involucradas en el contrato estatal y generador de las controversias típicamente contractuales dirimibles por la jurisdicción ordinaria, ni la fuente del cobro es el contrato mismo, su ejecución o liquidación. Tampoco estamos frente a incumplimientos de actos precontractuales. Lo que se presenta en este caso es un cobro que lejos de derivarse de la responsabilidad que afecta a la contratista como parte del contrato estatal, proviene de la propia que le compete como sujeto administrador de parte de fondos públicos, que al omitir destinarlos a los fines del contrato propiamente dicho, incurrió en el indebido manejo de los mismos y menoscabó las arcas estatales, por cuya protección le corresponde proveer al órgano de control constitucionalmente encargado de ejercer la función pública de vigilar la gestión fiscal.

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO – Se vulnera cuando no se aplican las reglas establecidas para cada procedimiento / JURISDICCION COACTIVA Se debe orientar por los principios básicos del debido proceso / NEGACION DE PRUEBAS SOLICITADAS – Constituye violación al debido proceso cuando obedece a un querer deliberado e infundado más no cuando se consideran impertinentes e inútiles**

En el marco del debido proceso administrativo, ningún trámite de esa naturaleza puede desarrollarse al margen de los parámetros establecidos en la ley, ni dentro de él puede desconocerse el ejercicio del derecho de defensa para quienes intervienen en el mismo. Tal es una forma de garantizar los principios de justicia y seguridad jurídica que exigen el empleo de medios idóneos para brindar estabilidad y certeza a las partes dentro del proceso. Según ello, la vulneración del derecho fundamental al debido proceso ocurre, bien cuando no se aplican las reglas establecidas para cada procedimiento, ora cuando no se garantiza el derecho de contradicción y de defensa. El proceso de jurisdicción coactiva, como especie entre la carta de procedimientos integrantes de los sistemas jurídicos operantes en la estructura de los estados de derecho, debe orientarse por los principios básicos de este y, entre ellos, por los lineamientos del debido proceso. De cara al aspecto probatorio que plantea el cargo de la apelación in examine, desestima la Sala la violación del derecho de defensa del impugnante, por las siguientes razones: (...) Las anteriores transcripciones muestran que no se omitió

la valoración probatoria que predica la apelante y que, desde ese punto de vista, no se le privó de la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción. El hecho de que el funcionario ejecutor haya negado la práctica de las pruebas pedidas sólo puede constituir afrenta a dicho postulado constitucional, cuando tal decisión fuere producto de un querer deliberado e infundado, cosa que no ocurrió en la actuación administrativa que se enjuicia, pues la denegatoria se fundamentó en una serie de razones interpretables como ausencia de los requisitos intrínsecos de las pruebas, por impertinencia e inutilidad de los medios probatorios pedidos, en cuanto se dirigían a demostrar cuestiones ajenas al objeto del proceso coactivo.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**

Bogotá D. C., treinta y uno (31) de enero del dos mil trece (2013)

**Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00804-01(17899)**

**Actor: MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA**

**Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

#### **FALLO**

Se decide la apelación interpuesta por la demandante contra la sentencia del 8 de noviembre del 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cesar dentro de los procesos acumulados a los que dieron lugar las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho tramitadas bajo los números 02-0804 y 03-00750, interpuestas contra las resoluciones que decidieron las excepciones propuestas en el trámite de cobro coactivo J-939, adelantado por la Contraloría General de la República, y contra los autos que declararon nulidades procesales en el mismo trámite.

Dicho fallo dispuso:

**“DENIÉGANSE** las súplicas de la demanda”

#### **ANTECEDENTES**

El 18 de junio de 1992, la Empresa Colombiana de Vías Férreas – FERROVÍAS y MADECARPIN LTDA., representada por la señora Meyra Barrera, celebraron contrato de compraventa N° 05-0388-0-92, por el cual la segunda se obligó a venderle a la primera 50.000 traviesas o durmientes de madera cruda, de acuerdo con las especificaciones técnicas, dimensiones y características suministradas por la contratante.

El valor del contrato fue de \$185.000.000, pactándose como anticipo para la contratista el 70% de esa suma (\$129.500.000).

Para garantizar el cumplimiento del contrato, la contratista tomó la Póliza de Seguro N° 135464 por \$37.000.000, y para garantizar el buen manejo e inversión del anticipo entregado, tomó la N° 135465, por \$129.500.000, ambas expedidas por la entonces empresa aseguradora Seguros del Caribe S. A., hoy Mapfre Seguros Generales S. A., a nombre de la Empresa Colombiana de Vías Férreas – FERROVÍAS, como entidad contratante asegurada.

Por Resoluciones Nos. 2167 del 17 de septiembre de 1993 y 2299 del 7 de septiembre del mismo año, FERROVÍAS declaró el incumplimiento del contrato.

Tales actos administrativos fueron revocados por Resolución N° 0316 del 15 de marzo de 1995, sin perjuicio de la acción de nulidad y restablecimiento que posteriormente se instauró para obtener la declaratoria judicial de incumplimiento, tramitada por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

El 2 de diciembre de 1993 la División de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Contraloría General de la República abrió juicio fiscal por un faltante de fondos públicos de \$110.986.680 a cargo de los representantes legales de Ferrovías y de Madecarpin Ltda., en forma solidaria.

Tal decisión se fundamentó en el incumplimiento del contrato de compraventa celebrado, ya que del anticipo que recibió la contratista (\$129.500.000), sólo se legalizaron \$18.513.320, quedando pendiente la suma elevada a faltante.

El Director de la antigua División de Juicios Fiscales tramitó la correspondiente etapa de juicio y, previos descargos de los investigados, profirió el fallo N° 00034 del 14 de septiembre de 1998, en el que falló sin responsabilidad fiscal a favor del

representante legal de FERROVIAS, y con responsabilidad fiscal en contra de la señora Meyra Barrera, como propietaria y representante legal del establecimiento de comercio Madecarpin Ltda., en cuantía de \$110.986.680.

Tal decisión se confirmó en sede de los recursos de reposición y apelación interpuestos en su contra, mediante las Resoluciones N°s 000029 del 1° de junio de 1999 y 04935 del 5 de noviembre del mismo año.

Con fundamento en el fallo referido y en las resoluciones que lo confirmaron, la Jefe de la División de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, Dirección Seccional Bogotá Cundinamarca, libró mandamiento de pago contra Meyra Barrera y la Compañía Aseguradora La Previsora, el 28 de marzo del 2000, dentro del expediente J-939.

Tal mandamiento fue aclarado el 23 de octubre del mismo año, en el sentido de vincular a la Compañía Mapfre S. A., en lugar de la compañía La Previsora.

La nueva vinculada impugnó la orden de pago mediante los recursos de reposición y apelación, resueltos desfavorablemente mediante Resoluciones del 10 de mayo y del 13 julio del 2001, respectivamente.

Así mismo, propuso las excepciones de inexistencia de título ejecutivo y de la obligación cobrada, prescripción de la acción de cobro, falta de jurisdicción y competencia y pleito pendiente, las cuales se declararon no probadas por Resolución del 30 de agosto del 2001.

Por Auto N° 0030 del 29 de enero del 2002 se declaró la nulidad de todo lo actuado a partir de la resolución que resolvió las excepciones, inclusive.

De acuerdo con tal declaratoria, el 5 de marzo del 2002 (Auto N° 70) se inadmitió la práctica de las pruebas solicitadas en el escrito de excepciones presentado, las cuales fueron reexaminadas por el director de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República mediante Resolución del 18 de marzo del 2002, declarándolas no probadas. También se ordenó seguir adelante la ejecución en los términos señalados por el mandamiento de pago, practicar la liquidación del crédito y cobrar la caución prestada mediante póliza de seguros.

Tal decisión se confirmó por Auto N° 112 del 15 de abril del 2002, al resolverse el recurso de reposición interpuesto contra la misma; de acuerdo con dicho auto, se elaboró la liquidación del crédito por un valor de \$189.972.200, aprobada por Auto del 20 de mayo. La compañía aseguradora consignó \$193.898.105.

Sin embargo, al resolverse el recurso de apelación interpuesto contra la liquidación realizada, se declaró la nulidad de lo actuado, porque la resolución que resolvió las excepciones no se había notificado a uno de los ejecutados (Meyra Barrera) y, por tanto, carecía de ejecutoria (Auto 0271 del 31 de julio del 2002, corregido mediante el Auto N° 0296 del 20 de agosto siguiente).

Por Auto N° 00362 del 28 de septiembre del 2002 se aclaró que la nulidad declarada afectaba las actuaciones realizadas con posterioridad al 18 de marzo del 2002, cuando se resolvieron las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago.

El 31 de enero del 2003 (Auto N° 12) se confirmó la resolución que resolvió las excepciones mencionadas, al decidirse el recurso de reposición interpuesto en su contra. En consecuencia, se dispuso la correspondiente liquidación del crédito.

El 9 de abril del mismo año, la contraloría delegada confirmó el mismo acto administrativo en sede del grado de consulta.

### **LAS DEMANDAS ACUMULADAS**

En demanda que originó el proceso N° 2002-0804-01, MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S. A. solicitó la nulidad de la Resolución del 18 de marzo del 2002 y del Auto N° 112 del 15 de abril del 2002.

A través del escrito de reforma aceptado por el a quo, la solicitud de nulidad se extendió al Auto N° 271 del 31 de julio del 2002 y a aquellos que lo corrigieron y aclararon, es decir, los Autos N° 296 y 362 proferidos, en su orden, el 20 de agosto y el 26 de septiembre del mismo año, como también al Auto N° 12 del 31 de enero del 2003.

A título de restablecimiento del derecho, el libelo inicial solicitó que se declare probada cualquiera de las excepciones propuestas contra el mandamiento de

pago librado en su contra, y que se advierta que no está obligada a pagar suma alguna por concepto de la obligación ejecutada, amparada por las Pólizas de Seguro N° 135464 y 135465.

Subsidiariamente pidió que, en caso de que la obligación cobrada se hiciera exigible antes de proferirse sentencia definitiva, se condene a la demandada a reintegrarle todas las sumas de dinero que se le hubieren pagado por dicha obligación, junto con la corrección monetaria y los intereses a los que hubiere lugar, de acuerdo con el artículo 178 del CCA, desde cuando se realice el pago referido y hasta tanto se haga el correspondiente reembolso.

Igualmente, solicitó que la condena para la accionada se extienda al pago de los perjuicios ocasionados por los actos demandados y que aparezcan probados en el proceso; así mismo, que se le ordene cumplir la sentencia dentro de los 30 días siguientes a su comunicación de acuerdo con los artículos 176 y 177 ibídem.

Por su parte, en escrito de reforma de la demanda, se adicionó la pretensión de restablecimiento del derecho en el sentido de que la condena comprendiera el reintegro de la suma de \$193.889.105, con la corrección monetaria y los intereses a que hubiere lugar, de acuerdo con el artículo 178 del CCA, desde el 3 de julio y hasta cuando se realice el respectivo reembolso.

Las normas violadas y el concepto de violación se presentaron en cinco cargos a saber:

- Falta de competencia y jurisdicción (artículo 84 del CCA): violación de los artículos 64, 287 y 298 del Decreto 222 de 1983, 83 y 87 del Código Contencioso Administrativo y 75 de la Ley 80 de 1993.
- Inexistencia de título ejecutivo: violación de los artículos 488 del Código de Procedimiento Civil; 90 de la Ley 142 de 1993; 1053, 1077 y 1080 del Código de Comercio.
- Prescripción de la acción de cobro: violación de los artículos y 66 (Nº. 3) del Código Contencioso Administrativo y 1080 del Código de Comercio.
- Inexistencia de la obligación.

- Violación al debido proceso: violación de los artículos 29 de la Constitución Política; 174 del Código de Procedimiento Civil y 22 de la Ley 610 del 2000.

Los fundamentos de las glosas objeto del recurso de apelación, de la oposición a las mismas y del análisis que sobre ellas hizo la sentencia apelada, se abordarán integralmente en la parte considerativa de esta providencia.

Por su parte y dentro de la acción radicada bajo el número 2003-00750-01, la señora Meyra Barrera demandó la nulidad de todos los autos a los que el escrito de reforma de la demanda presentada por Mapfre Seguros Generales S. A. extendió la solicitud de ilegalidad.

En cuanto a las solicitudes de restablecimiento del derecho, esta demanda coincidió con las condenas de reintegro dinerario, corrección monetaria e intereses, adicionadas por el escrito de reforma de MAPFRE S. A., y con la de perjuicios irrogados por los actos demandados, plasmada en el petitum del libelo inicial objeto de dicha adición.

Finalmente, instó el cumplimiento de la sentencia en los términos en que se solicitó dentro del proceso 2002-0804-01.

Las normas violadas y el concepto de violación de esta demanda se asimilan a los de la presentada por Mapfre Seguros Generales S. A., reseñados párrafos atrás de este acápite.

Mediante Auto del 10 de julio del 2002, por el cual se admitió la demanda 2002-0804, se ordenó vincular al proceso al Presidente de la Empresa Colombiana de Vías Férreas – FERROVÍAS, como tercero interesado en las resultas del mismo.

Dicha empresa allegó escrito de contestación, visible en los folios 147 a 155<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La declaratoria de nulidad procesal del 26 de agosto del 2004 (fls. 287-291, c. 1), respecto de las actuaciones surtidas a partir del 6 de febrero del 2004, incluyendo el Auto del 11 de septiembre del 2002, no afectó el escrito de contestación de FERROVÍAS, radicado el 13 de noviembre del 2003.

Por Auto del 27 de octubre del 2006 (fl. 332-33, c. 1), se decretó la acumulación del proceso 2003-00750-01 (demandante: Meyra Barrera) al 2002-0804-01 (demandante: Mapfre Seguros Generales S. A.).

### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal negó las pretensiones de las demandas acumuladas.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

Mapfre Seguros Generales S. A. apeló la sentencia, oponiéndose a los argumentos centrales que la motivaron en relación con la falta de jurisdicción y competencia de las contralorías para dirimir controversias relacionadas con contratos estatales, y la nulidad del proceso de ejecución por haberse violado el debido proceso.

### **CONSIDERACIONES**

Se provee sobre la legalidad de los actos administrativos que resolvieron las excepciones propuestas para atacar el mandamiento de pago librado por la Contraloría General de la República contra Meyra Barrera y la Compañía Aseguradora Mapfre Seguros Generales de Colombia S. A., dentro del trámite de cobro coactivo N° J-939, así como contra algunos autos que dispusieron nulidades procesales al interior de ese proceso.

Los aspectos que propone analizar la alzada se individualizan como sigue:

#### **1) FALTA DE JURISDICCIÓN Y/O COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA PROFERIR LOS ACTOS DEMANDADOS**

##### **Antecedentes contextuales de este cargo de apelación**

##### Argumentos de la demanda:

Los servidores públicos solo pueden tomar las decisiones para las cuales los faculta la ley, so pena de desbordar sus límites de competencia y configurar uno de los vicios de nulidad previstos en el artículo 84 del CCA.

La demandada no tenía competencia para proferir los actos demandados, porque entre las funciones constitucionales que se le asignaron no se encuentra la de determinar el incumplimiento de los contratos administrativos o estatales ni la de hacer exigibles las obligaciones que de ellos emanan.

El Estatuto Contractual vigente para cuando se celebró el contrato afianzado por la actora, radicaba en el jefe de la entidad contratante la posibilidad de declarar el incumplimiento de las obligaciones del contratista, junto con la caducidad del respectivo contrato, de modo que cuando perdía la competencia para usar esa cláusula exorbitante solo la jurisdicción de lo contencioso administrativo podía declarar el incumplimiento del contrato, de acuerdo con los artículos 83 y 87 del CCA.

La determinación e inversión del anticipo se definía en el contrato y el Jefe de la entidad contratante era el encargado de liquidarlo, indicando las obligaciones a cargo del contratista. Del acta de liquidación se debía dar traslado a la Contraloría General de la República para efecto del control posterior, no para que realizara la liquidación mediante un juicio fiscal.

La definición legal de control posterior, prevista en el artículo 298 del Decreto 222 de 1983, constata que la demandada no tenía competencia para determinar y exigir la devolución del anticipo.

Así mismo, la atribución que confirió la Ley 80 de 1993 a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer todas las controversias derivadas de los contratos estatales, ratifica que tampoco tenía competencia para dirimir litigios u obligaciones derivadas de tales contratos, mediante juicio fiscal.

El Consejo de Estado suspendió y anuló el artículo 19 del Decreto 679 de 1994, que permitía cobrar garantías por jurisdicción coactiva.

Las normas procesales que determinan jurisdicción y competencia en trámites coactivos constitutivos de función jurisdiccional, son de orden público y de aplicación inmediata.

La controversia y ejecución del proceso que originó el título ejecutivo cobrado por jurisdicción coactiva es de carácter contractual, y las pólizas expedidas por MAPFRE S. A., garantizaban ese tipo de obligaciones contractuales, y debían cobrarse ante la jurisdicción civil.

#### Argumentos de la demandada:

La Constitución de 1991 estableció una nueva forma de ejercer el control fiscal por parte de la Contraloría General y de las territoriales, transformando el control previo y perceptivo en uno posterior y selectivo que comprendía controles financieros, de gestión y de resultados, basados en la eficiencia, la economía y la valoración de los costos ambientales.

De acuerdo con ello, el control fiscal pasó de un análisis numérico legal del gasto público a la vigilancia de la gestión fiscal administrativa y particular, en cuanto administren o manejen fondos públicos, con el fin de proteger el patrimonio del Estado, y la transparencia, eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus fines.

Una vez la Administración culmina los trámites de legalización del contrato o perfeccionamiento del mismo, evitándose así la coadministración, o después de su respectiva liquidación, las contralorías ejercen su función de vigilancia y control fiscal sobre la actuación administrativa, incluyendo el sistema de contratación.

Dentro del marco de competencias y de la actividad estatal existen diferentes tipos de responsabilidad autónomos, con naturaleza y finalidad propias. La responsabilidad fiscal con carácter independiente, administrativo, patrimonial y resarcitorio, hace parte de esos tipos y es compatible con la responsabilidad determinada por otras autoridades judiciales o administrativas en relación con el cumplimiento irregular de las obligaciones que surgen de los contratos estatales, sin implicar afrentas al principio de separación de poderes, pues recae sobre diferentes conductas o bienes jurídicos objeto de protección.

Para que la Administración desarrolle sus competencias y logre sus finalidades acude a la colaboración de los particulares, con quienes celebra contratos dentro de un régimen que privilegia la autonomía de la voluntad, el equilibrio obligacional, la transparencia y la exigencia mutua de responsabilidades.

Las normas contractuales sobre el régimen de garantías constituyen un medio de protección de los intereses estatales, en cuanto otorgan a las entidades contratantes un instrumento adecuado y efectivo para asegurar que los contratistas cumplan sus obligaciones.

Tales garantías buscan proteger el interés general en cuanto permiten resarcir el detrimento ocasionado al patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contratista y por la actuación del servidor público encargado de la gestión fiscal, respecto del deterioro o pérdida del bien protegido o de hechos que comprometan su responsabilidad fiscal frente a terceros.

En esa medida, las compañías aseguradoras que actúan como garantes dentro de las contrataciones estatales, pueden vincularse a los procesos de responsabilidad fiscal, sin que ello implique la intromisión de la contraloría en órbitas ajenas a su competencia.

Establecida la responsabilidad fiscal de las aseguradoras y su negativa a asumir voluntariamente las obligaciones que se le reclamen, la Ley 42 de 1993 permite iniciar en su contra el respectivo procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva, con base en todos los documentos que presten mérito ejecutivo como pólizas de seguros y demás garantías constituidas a favor de entidades públicas e integradas a los fallos de responsabilidad fiscal.

Conforme con lo explicado, la Contraloría General de la República estaba facultada constitucional y legalmente para tramitar el proceso de cobro coactivo contra Mapfre Seguros Generales S. A. y Meyra Barrera, y para proferir los actos demandados.

#### Argumentos del tercero vinculado – Ferrovías:

De los argumentos expuestos por el tercero vinculado, se rescatan, para efecto del punto examinado, los relacionados con la autonomía de la acción fiscal y su autonomía e independencia sobre cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa.

En tal sentido, resalta que el objeto de la responsabilidad fiscal es el de lograr el resarcimiento de los daños que las conductas dolosas o culposas de quienes

realizan gestión fiscal, ocasionan al patrimonio público; y que ese resarcimiento se traduce en el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio irrogado a la respectiva entidad estatal o al patrimonio económico del Estado.

#### Argumentos de la sentencia apelada:

Según el a quo, el proceso coactivo se adelanta en sede administrativa y el control que ejerce la jurisdicción se hace en relación con las resoluciones que fallan las excepciones propuestas dentro del mismo.

En ese proceso no se discuten derechos sino que se efectiviza el cobro de las deudas contraídas con el Estado, de modo que la existencia y validez de estas no puede examinarse en vía judicial coactiva, ya que la finalidad del proceso coactivo no es atacar el título ejecutivo, sino hacer efectivas las obligaciones claras, expresas y exigibles, que no admitan discusiones o cuestionamientos.

En el caso concreto se pretende el cobro compulsivo de una obligación preestablecida para hacer operativa su fuerza ejecutiva; frente a ese aspecto el análisis jurisdiccional debe limitarse a las actuaciones surtidas con posterioridad a la expedición del mandamiento de pago, sin contemplar la procedencia o no de la resolución que decidió la responsabilidad fiscal del ejecutado.

La Ley 42 de 1993 revistió de competencia a la demandada para que, a través de cualquiera de sus dependencias, exigiera el cobro coactivo de las deudas fiscales existentes.

#### Argumentos de la apelación:

Conforme con la legislación vigente al momento en que se tramitó el juicio fiscal, las Contralorías carecían de jurisdicción y competencia para dirimir controversias relativas a contratos estatales. Adicionalmente, en la actualidad cursa un litigio por los mismos hechos debatidos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

#### Alegatos de la demandante:

Después de concluido el proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva, el funcionario ejecutor no puede declarar nulidades y menos cuando el auto que anuló parte de

la ejecución ya se había demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Adicionalmente, a dicha jurisdicción le corresponde dirimir cualquier conflicto derivado del contrato afianzado por Mapfre Seguros Generales de Colombia SA., incluyendo la declaratoria de incumplimiento y el cobro de las sumas de dinero a las que hubiere lugar.

Es inexplicable el trámite paralelo de un proceso ejecutivo ya terminado en sede administrativa, con el de una controversia demandada ante el Tribunal Administrativo del Magdalena, por los mismos hechos.

#### Análisis de la Sala:

En orden a establecer la competencia que le asistía a la demandada para tramitar y decidir el proceso de cobro coactivo dentro del cual se proferieron los actos administrativos demandados, se valdrá la Sala del siguiente marco legal y conceptual:

### **DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA EN VIGENCIA DEL TRÁMITE DE COBRO COACTIVO TRAMITADO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESPECTO DE CRÉDITOS ORIGINADOS EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL<sup>2</sup>**

La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva como un "privilegio exorbitante" de la Administración, en cuanto la exime de litigar con los individuos en condiciones de igualdad y la faculta para cobrar directamente las deudas a su favor, bajo el entendido de que las mismas corresponden a recursos necesarios para cumplir eficazmente los fines estatales.

Tal noción pone de presente una exoneración a la regla general de que las controversias originadas en la inejecución de una obligación sean dirimidas por los jueces.

---

<sup>2</sup> Dado que el mandamiento de pago que abrió formalmente el trámite de cobro coactivo data del 28 de marzo del 2000, las normas sobre competencia de la Contraloría General de la República son las anteriores a la Ley 610 del 15 de agosto del 2000.

De acuerdo con ello, cierto sector de la jurisprudencia<sup>3</sup> ha reconocido en dicha facultad una función jurisdiccional que hace confundir en la Administración acreedora las características de juez y parte, e identificar en el cobro coactivo un verdadero proceso judicial de ejecución y no un simple trámite gubernativo.

Otro segmento<sup>4</sup> le ha adjudicado un carácter meramente administrativo, bajo la forma de autotutela ejecutiva, bajo el entendido de que en el trámite coactivo no se discuten derechos sino que se busca hacer efectivo el cobro de las obligaciones fiscales surgidas de la potestad impositiva del Estado, máxime cuando su ejercicio se asignó a funcionarios de la Rama Ejecutiva y sus decisiones se dirigen a ejecutar un acto administrativo, como decisión unilateral, imperativa y obligatoria para sus destinatarios, y protegida por la presunción de legalidad que se reconoce desde el propio texto constitucional (art. 238).

Bajo tales premisas, el artículo 68 del CCA dispuso que todo acto administrativo ejecutoriado que impusiera la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley, a favor de la Nación, de una entidad territorial o de un establecimiento público de cualquier orden, y que fuera clara, expresa y exigible, prestaba mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva.

En concordancia, el artículo 79 *ibídem* preceptuó que las entidades públicas podían efectivizar los créditos a su favor por la misma jurisdicción, ante los funcionarios que señalara la ley y por los trámites del proceso ejecutivo regulado en el CPC<sup>5</sup>, en tanto que los particulares debían hacerlo por la jurisdicción ordinaria.

---

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales. G.J. XLV. Nº 1929, Auto de septiembre 1 de 1937, pág. 773, Consejo de Estado, Sala Plena, junio 15 de 1965, Anales 407-408, T.LXIX. 1965, p. 297, Sección Cuarta. Sentencia del 25 de marzo de 1969. C. P. Dr. Hernando Gómez Mejía. Anales 1969. Tomo 76, pág. 371, Auto del 8 de mayo de 1969. Anales 1969. T. 76, p. 231. C.P.: Dr. Juan Hernández

<sup>4</sup> Corte Suprema de Justicia, fallos del 5 de octubre de 1989 M.P.: Dr. Hernando Gómez Otálora y 26 de junio de 1990, M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz, Corte Constitucional, T-445 del 12 de octubre de 1994, M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>5</sup> CCA art. 252 y CPC art. 561

La Constitución de 1991, a su vez, previó el ejercicio de la jurisdicción coactiva en cabeza del señor Contralor General de la República, para efecto de establecer la responsabilidad derivada de la gestión fiscal, imponer sanciones pecuniarias, recaudar su monto y ejercer jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de dicha responsabilidad (Art. 268, N° 5).

En ese contexto normativo, el artículo 112 de la Ley 6ª de 1992 otorgó a las entidades públicas del orden nacional la facultad de cobro coactivo para hacer efectivos los créditos a su favor. Por su parte, el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 asignó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el conocimiento de las controversias contractuales derivadas de todos los contratos estatales y de los procesos de ejecución y cumplimiento.

En desarrollo del artículo 267 de la CP, la Ley 42 del 26 de enero de 1993, organizó el sistema de control fiscal, financiero y los organismos que lo ejercen.

El control fiscal fue consagrado como función pública asignada a la Contraloría General de la República y a las contralorías departamentales y municipales, según el ámbito operativo de la entidad o el particular objeto del mismo (nacional o territorial).

Dicho control se ejerce mediante cualquiera de los controles legalmente establecidos (*financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y evaluación de control interno*), y se dirige a vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades encargadas de manejar fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles.

Como tal, el ejercicio del control se hace en forma posterior y selectiva, es decir, a través de la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos, eligiendo cuentas, operaciones o actividades sobre las cuales aplica un procedimiento técnico de muestra representativa de recursos, que permita evaluar el conjunto de la gestión y sus resultados.

El artículo 7° de la ley que se comenta, señaló:

***“La vigilancia de la gestión fiscal que adelantan los organismos de control fiscal es autónoma y se ejerce de manera independiente sobre cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa.”***

Al regular los procedimientos jurídicos para el ejercicio de la vigilancia y control sobre la gestión fiscal, el artículo 91 ibídem dispuso:

*“Para cobrar los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos a que se refiere la presente Ley, se seguirá el proceso de jurisdicción coactiva señalado en el Código de Procedimiento Civil, salvo los aspectos especiales que aquí se regulan.”*

Así mismo, facultó la delegación de la competencia de los contralores para cobrar deudas fiscales, en la dependencia creada con tal finalidad (Art. 92). De acuerdo con ello, el artículo 11 del Decreto- Ley 267 del 22 de febrero del 2000 incluyó entre los órganos pertenecientes al nivel superior de dirección del nivel central, a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, conformada, entre otras dependencias, por la Dirección de Jurisdicción Coactiva.

A la contraloría delegada le correspondía dirigir los procesos de investigación, juicios fiscales y jurisdicción coactiva a que hubiere lugar como producto del ejercicio de la vigilancia fiscal, incluso por control excepcional, de acuerdo con las actuaciones preliminares adelantadas por las contralorías delegadas y los grupos auditores habilitados para el efecto en el caso del control excepcional (art. 58 N°. 4 ejusdem).

A las voces de la misma Ley 42 de 1993 (art. 92), **los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas, las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a dichos fallos, prestan mérito ejecutivo.**

Ahora bien, el artículo 2° de la Ley 42 de 1993 asignó la calidad de sujetos de control fiscal a: los órganos que integran las ramas legislativa y judicial; los órganos autónomos e Independientes como los de control y electorales; los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales; los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado; los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de

organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos, y al Banco de la República.

La hoy extinta Empresa Colombiana de Vías Férreas – FERROVÍAS, creada por el Decreto 1588 de 1989 y suprimida por el Decreto 191 del 2003 que además ordenó su liquidación, hacía parte de ese grupo de sujetos, como empresa industrial y comercial del Estado que era, vinculada al Ministerio de Transporte, y a cuyo cargo estaba el manejo de los recursos estatales requeridos para el desarrollo de sus funciones.

Siendo tal la naturaleza de la empresa referida, se entiende que el valor del contrato de compraventa 05-0388-0-92 del 18 de junio de 1992 (\$185.000.000), que celebró con la empresa Madecarpin Ltda., representada por la señora Meyra Barrera, para la adquisición de 50.000 traviesas de madera cruda (fls. 257-262, c. 1), se pagó con ese tipo de recursos, se repite: estatales.

La misma procedencia se predica del anticipo pagado a la contratista particular, correspondiente al 70% del valor del contrato (\$129.500.000). Al recibir esa suma, la contratista pasó a manejar parte de los fondos públicos de FERROVÍAS, sobre los cuales le correspondía ejercer la gestión fiscal pasible del control que ejerce la demandada (arts. 267 de la CP y 4° de la Ley 42 de 1993).

Puestas así las cosas, la no afectación de parte del anticipo recibido (\$110.986.680) al objeto contractual, condujo a que la Dirección General de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Contraloría General declarara fiscalmente responsable a la contratista por desvío de los fines públicos y daño al patrimonio estatal, mediante fallo N° 00034 del 14 de septiembre de 1998 (fls. 6-13, c. 3), según las razones que allí plasmó y que a esta providencia no le corresponde justipreciar, previa tramitación del juicio correspondiente. En estos términos se profirió dicha decisión administrativa:

“Segundo: Fallar con responsabilidad en contra de la señora Meyra Barrera ... en cuantía de ... (\$110.986.680), Representante legal y propietaria del establecimiento de comercio Madecarpin Ltda., según lo expresado en la parte motiva de este proveído.

(...)

**Sexto: una vez ejecutoriado el presente fallo, remítase a la Unidad de Jurisdicción Coactiva para lo de su competencia.”**

Como se aprecia, el fallo referido se tradujo en una obligación dineraria cuantificable, dispuesta en forma clara, expresa y exigible y, en esa medida, prestante de mérito ejecutivo.

Así mismo, y dado que para garantizar el buen manejo e inversión del anticipo entregado, la contratista tomó la Póliza de Seguro N° 135465, por \$129.500.000, expedida por Seguros del Caribe S. A., hoy Mapfre Seguros Generales S. A., es claro que dicha aseguradora resultaba afectada por la decisión transcrita, confirmada, a su vez, mediante las Resoluciones Nos. 000022 del 1° de junio y 4835 del 5 de noviembre de 1999, en sede de los recursos de reposición y apelación interpuestos en su contra (fls. 37-44 y 56-62, c. 3).

Ejecutoriado el fallo de responsabilidad fiscal y constituyendo este un crédito líquido, que se ampara con una póliza de seguro y que presta mérito ejecutivo en el contexto del control fiscal y el proceso de responsabilidad de la misma naturaleza, lo legalmente procedente era que la propia entidad vigilante de la gestión fiscal tramitara su cobro compulsivo vía jurisdicción coactiva, a las voces de los artículos 90 y 92 de la Ley 42 de 1993.

A tal premisa responde el Mandamiento de Pago del 28 de marzo del 2000, aclarado el 23 de octubre del mismo año y objeto de las excepciones resueltas por algunos de los actos demandados, en el que se invoca los fallos de responsabilidad fiscal mencionados (*000034 del 14 de septiembre de 1998, 000022 del 1° de junio de 1999 y 4935 del 5 de noviembre del mismo año*), como fundamento del mismo.

Visto así, queda claro que, en el trámite coactivo contra las demandantes, dichos fallos constituyen el título ejecutivo cobrable por jurisdicción coactiva, comoquiera que incorporan una obligación económica clara, expresa y exigible a favor del Estado, derivada del ejercicio de la gestión fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, para proteger el bien supremo del patrimonio público respecto de cualquier menoscabo inferido o propiciado por la gestión contractual.

No se trata pues de una ejecución originada en el incumplimiento de las obligaciones recíprocas que adquieren las partes involucradas en el contrato estatal y generador de las controversias típicamente contractuales dirimibles por la jurisdicción ordinaria, ni la fuente del cobro es el contrato mismo, su ejecución o liquidación. Tampoco estamos frente a incumplimientos de actos precontractuales.

Lo que se presenta en este caso es un cobro que lejos de derivarse de la responsabilidad que afecta a la contratista como parte del contrato estatal, proviene de la propia que le compete como sujeto administrador de parte de fondos públicos, que al omitir destinarlos a los fines del contrato propiamente dicho, incurrió en el indebido manejo de los mismos y menoscabó las arcas estatales, por cuya protección le corresponde proveer al órgano de control constitucionalmente encargado de ejercer la función pública de vigilar la gestión fiscal.

En consecuencia, se mantiene la decisión el a quo.

## **2. VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO**

### Argumentos de la demanda:

El derecho de defensa comprende el de solicitar pruebas y el de controvertir las aducidas en contra.

En ejercicio de ese derecho y en su escrito de excepciones contra el mandamiento de pago, Mapfre Seguros Generales pidió que se oficiara al Tribunal Administrativo del Magdalena, para que enviara copia auténtica de todo el proceso ordinario tramitado con ocasión de la acción contractual N° 4270, de FERROVIAS contra MEYRA BARRERA y SEGUROS CARIBE S. A.

De igual manera, solicitó copia de las Resoluciones N°s 10500-84 y 10756-84 y de los Autos N°s. 03 del 12 de julio de 1991 y 042 del 6 de febrero de 1992, que establecieron los términos y condiciones bajo los cuales se expidieron las Pólizas N°s 50-03880-92 del 18 de junio de 1992, concertados entre FERROVÍAS y la señora Meyra Barrera.

En virtud del principio de necesidad de la prueba, consagrado en el artículo 174 del CPC y reiterado en el artículo 22 de la Ley 610 del 2000, el funcionario ejecutor no podía pretermir el periodo probatorio y disponerse a proferir sentencia, aludiendo a la mera improcedencia de las pruebas solicitadas por el ejecutado.

Argumentos de la demandada:

El cargo de nulidad es infundado, porque la falta de pronunciamiento sobre las pruebas solicitadas por la aseguradora dentro del proceso coactivo seguido en su contra, condujo a que la Contraloría declarara la nulidad de lo actuado y renovara la actuación viciada, encontrando que dichas pruebas eran impertinentes, pues no se relacionaban con el trámite de cobro coactivo sino que referían a cuestiones propias del proceso de responsabilidad fiscal.

Argumentos del tercero vinculado – Ferrovías:

Ferrovías no se refirió a esta glosa de nulidad.

Argumentos de la sentencia apelada:

La demandada no violó el derecho al debido proceso, pues con Auto N° 12 del 31 de enero del 2003 declaró la nulidad de todo lo actuado y renovó la actuación viciada, enmendando un error cometido sin modificar los fundamentos fácticos y jurídicos que soportaban el fondo del asunto discutido.

Por lo demás, la Contraloría consideró impertinentes las pruebas que solicitó el ejecutado, con fundamento en el artículo 178 del CPC., por no relacionarse con el trámite del proceso de jurisdicción coactiva.

Argumentos de la apelación:

A la actora se le negó la práctica de pruebas en el trámite de la ejecución, configurándose una nulidad constitucional.

Alegatos de la demandante:

Para que el título preste mérito ejecutivo, la póliza debe estar aparejada de los documentos demostrativos de la ocurrencia del siniestro ocurrido y de su cuantía.

Las cláusulas pactadas en el respectivo contrato de seguros, sujetaron la efectividad de los amparos a la previa expedición de actos administrativos declaratorios del incumplimiento de las obligaciones contractuales aseguradas y la consiguiente liquidación del contrato.

Al no haberse demostrado la realización del riesgo asegurado, tampoco puede exigirse la prestación asegurada. El título ejecutivo proveniente de un contrato de seguro de cumplimiento es de carácter complejo y se integra por diferentes medios probatorios; en tal sentido, la actora solicita que se tengan por incorporados los argumentos que sobre el particular expuso en los alegatos de conclusión presentados ante la primera instancia.

#### Análisis de la Sala:

En el marco del debido proceso administrativo, ningún trámite de esa naturaleza puede desarrollarse al margen de los parámetros establecidos en la ley, ni dentro de él puede desconocerse el ejercicio del derecho de defensa para quienes intervienen en el mismo. Tal es una forma de garantizar los principios de justicia y seguridad jurídica que exigen el empleo de medios idóneos para brindar estabilidad y certeza a las partes dentro del proceso.

Según ello, la vulneración del derecho fundamental al debido proceso ocurre, bien cuando no se aplican las reglas establecidas para cada procedimiento, ora cuando no se garantiza el derecho de contradicción y de defensa.

El proceso de jurisdicción coactiva, como especie entre la carta de procedimientos integrantes de los sistemas jurídicos operantes en la estructura de los estados de derecho, debe orientarse por los principios básicos de este y, entre ellos, por los lineamientos del debido proceso.

De cara al aspecto probatorio que plantea el cargo de la apelación in examine, desestima la Sala la violación del derecho de defensa del impugnante, por las siguientes razones:

Esta instancia judicial no puede extenderse a justipreciar la valoración administrativa sobre los medios probatorios solicitados dentro del trámite de cobro coactivo, usurpando o desconociendo el ejercicio intelectual del funcionario ejecutor, con el reexamen de la pertinencia, conducencia y utilidad que tienen dichos medios para decidir las excepciones que se ponen a su consideración.

Por lo demás, la oficina ejecutora sí tuvo en cuenta la solicitud de pruebas que se hizo en el escrito de excepciones de fondo (fls. 5 -7, c. 4), a saber:

“4. 1. ... oficio dirigido a la Contraloría General de la República se obtenga copia autentica de las Resoluciones Nos. 10500-84, 10756-84 y los autos Nos. 03 al 17 de julio de 1985, 034 del 9 de marzo de 1987, 038 del 12 de julio de 1991, 042 del 06 de Febrero de 1992, expedidos por esta entidad y mediante los cuales se establecieron los términos y condiciones bajo los cuales mi mandante expidió las pólizas No. 135464 y 135465.

4. 2. Igualmente que mediante oficio se obtenga copia auténtica de la totalidad del proceso fiscal No. DIJF-072, responsables GUILLERMO ANZOLA LIZARAZU y MEYRA BARRERA.

4. 3. Que se obtenga fotocopia auténtica del contrato No. 05-0388-0-92 de junio 18 de 1992, concertado entre la empresa Colombia (sic) de Vías Férreas- FERROVÍAS, para lo cual su despacho librará el oficio respectivo.”

De ello da cuenta la Resolución del 30 de agosto del 2001 (*posteriormente afectada por nulidad procesal*), por la cual se fallaron las excepciones y se ordenó seguir adelante la ejecución, en la que se indicó:

“Considera este despacho en cuanto a la práctica de pruebas, que éstas no se ordenaron ya que lo que se pretende demostrar con las mismas, ya fue debatido ampliamente en los recursos de reposición, apelación en la etapa de juicios fiscales, habiendo sido agotadas en la etapa de vía gubernativa. En cuanto al proceso de Jurisdicción Coactiva también fueron ampliamente estudiadas en el recurso de reposición y apelación al mandamiento de pago y por lo tanto no son procedentes.

En cuanto a oficiar al Tribunal Administrativo del Magdalena, tampoco es procedente, como se plantea más adelante en el análisis de la excepción de pleito pendiente.

(...)

En relación con el pleito pendiente, es importante aclararle al recurrente que sólo si existiere otro proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva para hacer exigible la misma obligación a cargo de su representada, que en este proceso se cobra y entre las mismas partes, podría proponerse esta circunstancia como excepción de pleito pendiente frente al mandamiento de pago, además en el Tribunal Contencioso, no se está conociendo un pleito o controversia entre la Contraloría General de la República y la responsable o asegurada.

Ahora bien, si lo que se estuviera demandando en el Tribunal del Magdalena fuere el acto administrativo que dio origen al presente proceso de cobro coactivo, es decir, el fallo con responsabilidad fiscal, estaríamos eventualmente en una prejudicialidad de acuerdo con lo contemplado en el artículo 171 del CPC, por hallarse pendiente la decisión judicial sobre la nulidad de dichos actos de alcance particular y la decisión dependería de la decisión que allí se adoptare, pero este presupuesto no se presenta en el caso planteado por el recurrente.”

Por su parte, el Auto No 70 del 5 de marzo del 2002 (fls. 206-208, c. 5), que se profirió con posterioridad a la declaratoria de nulidad procesal dispuesta el 9 de noviembre del 2001, a partir de la resolución anteriormente señalada, inclusive, anotó:

“Al analizar la procedencia de la práctica de las pruebas, encontramos que estas no son pertinentes ya que los hechos aducidos en el escrito de excepciones corresponden a asuntos que fueron ampliamente debatidos en el proceso de responsabilidad fiscal, y en especial en el agotamiento de la en la (sic) vía gubernativa.

Ahora bien, la jurisdicción coactiva no constituye una instancia del proceso de responsabilidad fiscal, por tanto no le corresponde a este despacho

pronunciar y cuestionar los hechos que dieron origen al fallo de Responsabilidad Fiscal, tal y como lo dispone el inciso fiscal del artículo 561 del CPC...

## **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** No admitir la práctica pruebas solicitadas por el apoderado de la Compañía de Seguros MAPFRE, por improcedentes de acuerdo al análisis realizado en la parte considerativa de ésta providencia.

(...)

**ARTÍCULO TERCERO:** Una vez ejecutoriada la presente providencia, procédase a dictar la Resolución que falla las excepciones”

Las anteriores transcripciones muestran que no se omitió la valoración probatoria que predica la apelante y que, desde ese punto de vista, no se le privó de la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción.

El hecho de que el funcionario ejecutor haya negado la práctica de las pruebas pedidas sólo puede constituir afrenta a dicho postulado constitucional, cuando tal decisión fuere producto de un querer deliberado e infundado, cosa que no ocurrió en la actuación administrativa que se enjuicia, pues la denegatoria se fundamentó en una serie de razones interpretables como ausencia de los requisitos intrínsecos de las pruebas, por impertinencia e inutilidad de los medios probatorios pedidos, en cuanto se dirigían a demostrar cuestiones ajenas al objeto del proceso coactivo.

### **DE LA INEXIGIBILIDAD DE LA PRESTACIÓN ASEGURADA, ALEGADA POR EL DEMANDANTE**

La reflexión que hace el demandante al alegar de conclusión, sobre la inexigibilidad de la prestación asegurada por no haberse demostrado la realización del riesgo asegurado, es un argumento ajeno al estudio de esta providencia, comoquiera que no corresponde a un punto apelado.

Y es que los alegatos de conclusión hacen parte de una etapa procesal prevista para reforzar los argumentos de la alzada, en el caso de quien la ejerce, o los de la oposición a la misma, pero de manera alguna para ampliar el sustento del recurso que determina el pronunciamiento del ad quem.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**1. CONFÍRMASE** la sentencia del 8 de noviembre del 2007, proferida por el Tribunal Administrativo del Cundinamarca, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por MAPFRE SEGUROS GENERALES S. A., contra la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

2. Reconócese personería Jurídica para actuar como apoderado de la demandada, al doctor Julio César Ruiz Muñoz, en los términos y para los fines previstos en el poder visible en el folio 52 de este cuaderno.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ HUGO FERNANDO BASTIDAS  
BÁRCENAS

Presidente

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

WILLIAM GIRALDO GIRALDO