

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO: 600.02.628
		VERSIÓN 1.0

AUTO

Villavicencio, veintidós (22) días del mes de junio del año dos mil veintiuno (2021)

PROCESO DE JURISDICCIÓN COACTIVA:	C - 20-00
ENTIDAD AFECTADA:	INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META, NIT: 800.047.635-1
CUANTÍA:	CIENTO TRES MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA MIL DOSCIENTOS OCHENTA MIL DOSCIENTOS VEINTIÚN PESOS CON SETENTA CENTAVOS (\$103.280.221,70)
IMPLICADOS:	HEREDEROS DETERMINADOS E INDETERMINADOS del señor GUSTAVO LAYTON BRITO, identificado con cedula de ciudadanía N° 17.035.122, expedida en Villavicencio.  COMPAÑÍA ASEGURADORA COLSEGUROS S.A., hoy ALLIANZ SEGUROS S.A., con NIT: 8600261825.
TÍTULO EJECUTIVO:	Fallo Con Responsabilidad Fiscal N° 020-20 del 15 de noviembre de 2000

Procede el Despacho a resolver la petición presentada por el doctor GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, identificado con cedula de ciudadanía N° 19.395.114, expedida en Bogotá D.C., y Tarjeta Profesional N° 39.116 del C.S.J. en su condición de apoderado de ALLIANZ SEGUROS S.A., con NIT: 8600261825, recibida a través de correo electrónico en este Órgano de Control el 23 de abril de 2021, con radicado interno 2292, quien solicita:

Que se declare la prescripción de la acción de cobro originada del Fallo Con Responsabilidad Fiscal N° 020-00, calendarado 15 de noviembre de 2000, emitido en el proceso de responsabilidad fiscal N° 04695, decisión ejecutoriada el 28 de diciembre de 2000, en donde se declaró responsable fiscal al señor GUSTAVO LAYTON BRITO, identificado con cedula de ciudadanía N° 17.035.122, expedida en Villavicencio, en su condición de Tesorero del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, para la época de los hechos y la COMPAÑÍA ASEGURADORA COLSEGUROS S.A., hoy ALLIANZ SEGUROS S.A., con NIT: 8600261825, en su condición de tercero civilmente responsable, a favor del INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META, por la suma de CIENTO TRES MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA MIL DOSCIENTOS VEINTIÚN PESOS CON SETENTA CENTAVOS (\$103.280.221,70), que dio origen a

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO: 600.02.628
		VERSIÓN 1.0

librar mandamiento de pago calendado 05 de enero de 2001 dentro del proceso de jurisdicción coactiva N° 20-00.

Lo anterior, se encuentra fundamentado en que a juicio del peticionario:

"A. Si se tiene en cuenta el artículo 2536 del Código Civil, la acción se encontraría prescrita, ya que el término se comenzó a computar a partir del día siguiente en el que quedó en ejecutoriado el acto administrativo que resolvió fallar con responsabilidad fiscal, por cinco (5) años, desde el 29 de diciembre del 2000, hasta el 29 de diciembre del 2005.

B. Si se tiene en cuenta la ley 1066 del 2006, la acción se encontraría prescrita, ya que el término se comenzó a computar a partir del 29 de julio del 2006 (fecha de entrada en vigencia de esa ley), por cinco (5) años, hasta el 29 de julio del 2011. Esto último, en armonía con el artículo 817 y 818 del Estatuto Tributario."

A su vez, indica el peticionario que:

"Únicamente en gracia de discusión, vale la pena recalcar que el doctor MARCELIANO CHAVEZ ÁVILA, apoderado de ALLIANZ SEGUROS S.A. para esa época, interpuso debidamente un incidente de nulidad, debido a la falta de competencia de la entidad ejecutante para asumir el conocimiento de las excepciones propuestas. Teniendo en cuenta que el recurso contra el auto que resolvió la nulidad presentada por el apoderado se interpuso de manera oportuna y dentro de los términos establecidos por la ley, de conformidad con el artículo 129 numeral tercero del C.C.A., le correspondió entonces al Honorable Consejo de Estado – Sección Quinta, avocar conocimiento sobre el precitado recurso de apelación. El día 10 de mayo del 2007, ese alto tribunal resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto del 11 de marzo del 2002; cuya providencia fue finalmente notificada en estados el día 24 de mayo del 2007. Por lo anterior, se evidencia de manera contundente la falta de actividad por parte de la CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META al no haberse pronunciado con posterioridad a la fecha en que el Consejo de Estado resolvió la nulidad a partir del 11 de marzo del 2002. En ese orden de ideas, desde la fecha de notificación de esa providencia (24 de mayo del 2007) hasta hoy día, han pasado aproximadamente catorce (14) años, por lo que, como ya se indicó, a la luz del artículo 817 del Estatuto Tributario, la acción de cobro se encuentra prescrita."

### CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Previo a abordar el análisis de los argumentos presentados por el doctor GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, en calidad de apoderado de ALLIANZ SEGUROS S.A., parte ejecutada dentro del proceso jurisdicción coactiva de la referencia, se hace necesario citar las actuaciones surtidas dentro del Proceso de Jurisdicción Coactiva C 20-00, así:

El presente proceso se inició con base en lo ordenado en el título ejecutivo conformado por el Fallo<sup>1</sup> Con Responsabilidad Fiscal N° 020-00, calendado quince (15) de noviembre de dos mil (2000), en contra del señor GUSTAVO

<sup>1</sup> Fallo con Responsabilidad Fiscal N° 004-20, visto a folios 2 a 16.

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO: 600.02.628
		VERSIÓN 1.0

LAYTON BRITO, identificado con cedula de ciudadanía N° 17.035.122, expedida en Villavicencio, en su condición de Tesorero del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, para la época de los hechos y la COMPAÑÍA ASEGURADORA COLSEGUROS S.A., hoy ALLIANZ SEGUROS S.A., con NIT: 8600261825, en calidad de tercero civilmente responsable, a favor del INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META, por la suma de \$103.280.221,70.

El Fallo Con Responsabilidad Fiscal N° 020-00, quedo ejecutoriado mediante Auto<sup>2</sup> de fecha 28 de diciembre de 2000, haciéndose exigible, y es a partir de este momento que el acto es vinculante y se impone frente a la propia administración y a los particulares.

El 05 de enero de 2001, se profiere Auto<sup>3</sup> de Mandamiento de Pago en el Proceso Coactivo No. C 20-00, con base en los citados actos administrativos debidamente notificados y ejecutoriados.

El 11 de junio de 2001 se notifica<sup>4</sup> de manera personal del Auto de Mandamiento de Pago al doctor MARCELINO CHÁVEZ ÁVILA, identificado con cedula de ciudadanía N° 17.385.065, expedida en Puerto López, Meta, y Tarjeta Profesional N° 41.869 del C.S.J. en su condición de apoderado de COLSEGUROS S.A. hoy ALLIANZ SEGUROS S.A..

El 06 de septiembre de 2001, mediante Auto<sup>5</sup> se designó curador ad-litem del señor GUSTAVO LAYTON BRITO, al doctor FERNANDO ALONSO JARAMILLO FORERO.

En el cuaderno de excepciones, se evidencia que el doctor MARCELINO CHÁVEZ ÁVILA, presenta excepciones frente al Auto de Mandamiento de Pago, las cuales se resolvieron como no probadas mediante Auto calendarado 11 de marzo de 2002, notificado de manera personal al Apoderado el 19 de marzo de 2002.

El 08 de mayo de 2002, se profiere el Auto que Resuelve Recurso de Reposición frente a las excepciones presentadas por el Apoderado de COLSEGUROS S.A., negándose la solicitud de reposición de las excepciones, notificado de manera personal el 22 de mayo de 2002.

<sup>2</sup> Visto a folio 12.

<sup>3</sup> Visto a folios 13 b y 14.

<sup>4</sup> Notificación vista a folio 132.

<sup>5</sup> Visto a folio 137.

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO: 600.02.628
		VERSIÓN 1.0

En el cuaderno de incidente de nulidad se observa que el 11 de marzo de 2002, mediante Auto, se resuelve la solicitud de nulidad por falta de competencia, presentada por el doctor MARCELINO CHÁVEZ AVILA, la cual se niega y se conceden los recursos de reposición y apelación. Auto notificado de manera personal al Apoderado el 19 de marzo de 2002.

El 02 de mayo de 2002, se resuelve el recurso de reposición presentado por el Apoderado de COLSEGUROS S.A., contra el Auto que negó el incidente de nulidad de todo lo actuado, el cual se niega y se concede el recurso de Apelación ante el Tribunal Administrativo del Meta, decisión notificada de manera personal al doctor CHAVEZ AVILA el 22 de mayo de 2002.

Ante lo expuesto, a folios 147 a 149 del cuaderno principal N° 1 se observa que el Tribunal Administrativo del Meta, mediante providencia de fecha 27 de agosto de 2002, respecto del Recurso de Apelación presentado por el Apoderado de COLSEGUROS S.A., contra la providencia proferida el 11 de marzo de 2002, por la Contraloría Departamental del Meta, por medio de la cual se niega la solicitud de nulidad, resuelve que carece de competencia para decidir sobre el recurso de apelación y ordena remitir la diligencias al Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo.

Por lo anterior, a folios 157 a 162, obra providencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, de fecha 22 de junio de 2004, mediante la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el doctor MARCELINO CHÁVEZ ÁVILA, Apoderado de COLSEGUROS S.A., contra el Auto de fecha 11 de marzo de 2002, proferido por la Contraloría Departamental del Meta, mediante la cual se decidió declarar no probadas las excepciones alegadas por el Apoderado de la Aseguradora con fundamento en el numeral segundo del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, esto es por falta de competencia de la entidad ejecutante para asumir el conocimiento de las excepciones propuestas.

Resuelve el Consejo de Estado en la citada providencia, declarar la nulidad de lo actuado a partir del Auto del 11 de marzo de 2002, bajo los siguientes argumentos:

"(...)

*En el sub-lite, la Sala observa que la Contraloría Departamental del Meta – Unidad Jurisdicción Coactiva. – adelantó sin competencia el trámite de las excepciones propuestas por el ejecutado contra el auto de mandamiento de pago dictado el 5 de enero de 2001, toda vez que para la época en que fueron propuestas, esto es, el 14 de junio de 2001, la competencia en materia de Jurisdicción Coactiva las fijaba la Ley 446 de 1998.*

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO: 600.02.628
		VERSIÓN 1.0

Por lo expuesto, se declarará la nulidad de lo actuado a partir del auto de 11 de marzo de 2002 por medio del cual la entidad ejecutante declaró no probadas las excepciones propuestas, sin competencia para el efecto.

Es preciso aclarar que, si bien a partir de la entrada en vigencia la Ley 954 de 2005 -28 de abril-, esta Corporación perdió la competencia para resolver en forma privativa y en única instancia sobre las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, correspondiéndole ahora conocer en segunda instancia de las apelaciones contra la sentencia de excepciones, aquella normatividad no regía para la época en que estas fueron propuestas.

De otra parte, la Sala observa que en el Sub lite no obra constancia de notificación del mandamiento de pago al señor Gustavo Layton Brito, y a pesar de que se le designó curador ad litem al doctor Fernando Alfonso Jaramillo Forero (fl. 145 c. 1) el mismo no ha tomado posesión y por lo tanto no se le ha notificado el mandamiento ejecutivo, privándolo de la posibilidad de proponer excepciones.

(...)"

Visto lo anterior, el Despacho acata lo ordenado por el Concejo de Estado, mediante Auto<sup>6</sup> calendarado 27 de junio de 2007, declarando la nulidad de lo actuado a partir del Auto de fecha 11 de marzo de 2002, mediante el cual se declararon no probadas las excepciones propuestas, el cual fue notificado por Estado de fecha 29 de junio de 2007.

El 17 de septiembre de 2008, con radicado interno 5249, con oficio DNI-GSIC-08 la Coordinadora Grupo de Información Ciudadana de la Registraduría Nacional del Estado Civil, informa que la cedula de ciudadanía N° 17.305.122 que corresponde al señor JOSÉ GUSTAVO LAYTON BRITO, se encuentra cancelada por muerte, como consta en el Certificado de Defunción, visto a folio 193.

Mediante Auto<sup>7</sup> de fecha 27 de enero de 2011 se incorpora al Proceso C 20-00 las páginas del diario la Republica de fecha 09 de enero de 2011, en el cual se publicó el edicto emplazatorio del señor GUSTAVO LAYTON BRITO.

El 28 de septiembre de 2011, mediante Auto<sup>8</sup> se designa como curador ad-litem de los herederos determinados e indeterminados del señor GUSTAVO LAYTON BRITO, al doctor HERNANDO BALLEEN GUZMAN, identificado con cedula de ciudadanía N° 19.322.202 de Bogotá D.C. y tarjeta profesional N° 37.673 del C.S.J., quien el 27 de octubre de 2011 se notifica de manera personal del Auto de Mandamiento de Pago de fecha 05 de enero de 2001 proferido dentro del Proceso de Jurisdicción Coactiva N° C 20-00.

<sup>6</sup> Visto junto con su notificación a folios 166 a 168.  
<sup>7</sup> Visto junto con el anexo a folios 206 a 207.  
<sup>8</sup> Visto a folio 208.

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO: 600.02.628 VERSIÓN 1.0

El 17 de marzo de 2020, mediante Auto N° 02-20 se Ordena seguir adelante con la ejecución en los términos del Auto de Mandamiento de Pago.

Mediante Auto N° 001 del 22 de octubre de 2020, se reconoce personería para actuar como Apoderado, de ALLIANZ SEGUROS S.A., con NIT: 8600261825, al doctor GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, identificado con cedula de ciudadanía N° 19.395.114 de Bogotá D.C. y Tarjeta profesional 39.116 del C.S.J.

Vista las actuaciones adelantadas en el expediente C 20-00, procederemos a realizar un análisis de las mismas con el fin de comprobar si en efecto opera la prescripción de la acción como lo invoca el apoderado.

Sea lo primero decir que el régimen de los procesos de jurisdicción coactiva que adelantan las Contralorías se encuentra enmarcado por leyes especiales como son la Ley 42 de 1993, 610 de 2000 y el Decreto Ley 403 de 2020, que rige la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y particulares dentro de la esfera de la gestión fiscal en el manejo de los recursos del Estado cuya competencia radica en la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales (artículos 267 y 272 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019).

En este sentido, se hace necesario hacer referencia a la ejecutoriedad de los actos administrativos, que en lo que respecta al proceso de responsabilidad fiscal se encuentra regulado en el artículo 56 de la Ley 610 de 2000, así:

*"Artículo 56. Ejecutoriedad de las providencias. Las providencias quedarán ejecutoriadas: 1. Cuando contra ellas no proceda ningún recurso. 2. Cinco (5) días hábiles después de la última notificación, cuando no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos. 3. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido."*

A su vez, el artículo 58 de la Ley 610 de 2000, establece que:

*"Artículo 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"*.

Por otra parte, el Decreto Ley 403 de 2020, (el cual deroga el Título II Cobro Coactivo de la Ley 42 de 1993) respecto a la Jurisdicción Coactiva en su artículo 106, consagra: "Los órganos de control fiscal ejercerán la jurisdicción coactiva de acuerdo con lo previsto en el presente Decreto Ley en su jurisdicción y respecto de los asuntos de su competencia.

*PARÁGRAFO. El cobro coactivo se ejercerá por la dependencia correspondiente conforme a la estructura orgánica y funcional del órgano de control fiscal. En su defecto, el representante*

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO: 600.02.628 VERSIÓN 1.0

legal podrá delegar el ejercicio de esta atribución en el servidor o dependiente a que de acuerdo a su naturaleza deba asumirlo."

Así mismo, el artículo 110 ibídem indica que, "Prestan mérito ejecutivo:

1. Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas.
2. Las resoluciones ejecutoriadas que impongan multas fiscales una vez transcurrido el término concedido en ellas para su pago.
3. Las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integran a fallos con responsabilidad fiscal." (Subraya fuera de texto)

En concordancia, el artículo 469 del Código de General del Proceso dispone:

Artículo 469 del Código General del Proceso "Títulos ejecutivos. Sin perjuicio de lo previsto en normas especiales, también prestan mérito ejecutivo en las ejecuciones por jurisdicción coactiva:

1. Los alcances liquidados declarados por las contralorías contra los responsables del erario contenidos en providencias definitivas y ejecutoriadas." (Subraya fuera de texto)

La Corte Constitucional, en Sentencia C-919 de 2002 indica que en la Constitución de 1991 se orienta a que las Contralorías tuvieran a su cargo la determinación de la responsabilidad fiscal para garantizar el adecuado manejo de los recursos públicos y la jurisdicción coactiva necesaria para la recuperación de los recursos públicos, al sostener:

"3.1 Una de las diferencias existentes entre lo que disponía la Constitución derogada y la de 1991 en cuanto a las atribuciones del Contralor General de la República, es, precisamente, que aquella (artículo 60) no incluía la función de "ejercer la jurisdicción coactiva" respecto de quienes se hubiere establecido responsabilidad en su gestión fiscal y deducido un "alcance" o consecuencia de su gestión oficial.

Siendo ello así, surge entonces con claridad que adelantar los procesos respectivos de carácter ejecutivo para reintegrar al patrimonio público dineros de propiedad del Estado o de entidades suyas, así como, en algunos casos, las sumas en que se haya fijado el resarcimiento de perjuicios a favor del Estado, no es una actividad ajena a la Contraloría General de la República sino que, por el contrario, constituye una de las materias fundamentales de su función. No culmina la actividad de la Contraloría con el simple examen de las cuentas, ni se detiene tan sólo en la "vigilancia de la función fiscal"; ni se limita a la exigencia de informes a los empleados encargados de ella, como antes acontecía. Ahora se extiende al cobro ejecutivo de las sumas de dinero que adeude el servidor o ex servidor público, e inclusive, el particular, respecto de quien se estableció la existencia de una responsabilidad fiscal a su cargo, cuando voluntariamente no se produce el pago de la acreencia a favor del fisco." (Subraya fuera de texto)".

"De esta suerte, es a la ley a la que corresponde el desarrollo de esa atribución constitucional de la Contraloría General de la República para regular, los requisitos para la iniciación del



proceso, la procedencia o no de medidas cautelares, las excepciones que pueden formularse por el demandado, los recursos que pueden interponerse contra las decisiones, de carácter interlocutorio, o contra el fallo, cuando fuere el caso (...)

El legislador con el fin de desarrollar la competencia que la Constitución atribuye a la Contraloría General de la República ya mencionada, expidió las Leyes 42 y 106 de 1993 y la Ley 610 de 2000. Ellas corresponden a la organización del sistema del control fiscal, estructura orgánica, el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva"

Bajo este marco contextual, en el Concepto del 15 de diciembre de 2009, emitido por el Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 11001-03-06-000-2008-00014-00(1882) A, C.P. Dr. WILLIAM ZAMBRANO CETINA, claramente se señala:

"( ) Consecuencia de ello es que la Ley 610 de 2000 sólo remita a otros procedimientos de manera supletiva y "en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal" (art.68); y que la 42 de 1993 prevea un reenvío al proceso de cobro coactivo del procedimiento civil, pero únicamente, en todo lo no previsto en ella.

En ese contexto, se observa que la Ley 610 de 2000 refuerza el carácter ejecutivo de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal (art.58); señala inequívocamente que éstos quedan ejecutoriados cuando se agota su discusión ante los propios organismos de control fiscal (art.56); y robustece el carácter preventivo de las medidas cautelares, permitiendo su práctica en el proceso declarativo de responsabilidad fiscal y previendo su continuidad durante todo el proceso de cobro coactivo que le sigue (art.12).

Todo ello, como se ha dicho, ante la imposibilidad de escindir el proceso de responsabilidad fiscal y el de cobro coactivo que se deriva de aquél.

(...)

Así, cuando se trata de la responsabilidad fiscal, el legislador, por voluntad del constituyente, ha intensificado los instrumentos de ejecución, incluso por encima de los estándares previstos en materia tributaria, ahora aplicables a la generalidad de obligaciones a favor del Estado.

Ahora bien, como la Ley 1066 de 2006 es general en cuanto se refiere a las reglas comunes de los procesos de jurisdicción coactiva que debe adelantar el Estado, mientras que la Ley 610 de 2000 tiene carácter especial en relación con aquélla, pues regula solamente y en particular los procesos de cobro coactivo cuando el título ejecutivo es un acto administrativo declarativo de responsabilidad fiscal, debe estudiarse por la Sala si la primera de tales leyes, por ser posterior, derogó o dejó sin vigencia la segunda.

3. Criterios de solución de antinomias, en especial, el de prevalencia de la ley especial.

Como ha señalado la jurisprudencia, dentro de los distintos criterios que el derecho brinda para solucionar antinomias o contradicciones entre normas, se encuentran los de lex posterior, lex superior, lex especial y aplicación de principios generales, entre otros. Para el caso serán relevantes las reglas de ley posterior y ley especial, que pasan a revisarse.

Conforme al criterio cronológico se tiene que, por regla general, la ley posterior prevalece sobre la anterior, puesto que, el legislador tiene la potestad de modificar o derogar las leyes vigentes:

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO: 600.02.628
		VERSIÓN 1.0

estas no se petrifican sino que pueden actualizarse de acuerdo con las necesidades de la sociedad y los nuevos consensos que surgen de los cambios en la composición de los parlamentos, lo cual es un componente esencial de los sistemas democráticos y plurales.

Respecto de la regla de especialidad ha dicho la jurisprudencia que "en virtud de la clásica regla hermenéutica, *lex specialis derogat generali* (...) las normas especiales deben aplicarse de preferencia a las normas generales"; y ha señalado también que esa regla se encuentra consagrada en el derecho administrativo, cuando el Código Contencioso Administrativo establece que los procedimientos especiales se regirán por lo dispuesto en las normas que los regulan, y que solamente en lo no previsto en éstas se aplicará el procedimiento general establecido en dicho código (art. 1).

Partiendo de estos dos criterios, se ha indicado también que la regla según la cual la ley posterior prevalece sobre la ley anterior está atenuada por las excepciones en materia penal (favorabilidad) y por el "principio aceptado que la ley posterior tiene preferencia sobre la anterior cuando una y otra tengan la misma especialidad o generalidad."

La doctrina ha señalado sobre este particular que el conflicto que surge entre una norma posterior general y normas anteriores especiales, se soluciona con la regla "*lex posterior generalis, non derogat legi priori specialis*", dando así prioridad a la *lex specialis* sobre la *lex posterior*. Sobre el particular señala Díez- Picazó:

"Esta regla, que en última instancia no es más que una máxima de experiencia, parece fundarse en la idea de que, cuando el legislador dicta una regulación general contrastante con una anterior más restringida, no tiene la intención de privar la eficacia de esta última, ya que de ser así, lo declararía expresamente. La misma razón que justifica la existencia misma del criterio de especialidad, es decir, la progresiva diferenciación de las respuestas normativas del ordenamiento, avalaría su prevalencia sobre el criterio cronológico".

(...)

Resulta igualmente ilustrativo para el caso que se estudia, lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-005 de 1996, en relación con la supervivencia de leyes especiales anteriores, frente a normas generales posteriores:

"El artículo 2º de la Ley 153 de 1887 dice que la ley posterior prevalece sobre la anterior y que en caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, se aplicará la ley posterior.

Ese principio debe entenderse en armonía con el plasmado en el artículo 3º ibídem, a cuyo tenor se estima insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior se refería.

El artículo 5º de la Ley 57 de 1887 estableció con claridad que la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general.

De lo dicho se deduce también que si se tienen dos normas especiales y una de ellas, por su contenido y alcance, está caracterizada por una mayor especialidad que la otra, prevalece sobre aquélla, por lo cual no siempre que se consagra una disposición posterior cuyo sentido es contrario al de una norma anterior resulta ésta derogada, pues deberá tenerse en cuenta el



critério de la especialidad, según los principios consagrados en los artículos 3° de la Ley 153 de 1887 y 5° de la Ley 57 del mismo año." (Se subraya)

Así las cosas, la ley posterior no deroga de manera automática las leyes especiales anteriores, salvo los casos de regulación integral de la materia o cuando, a pesar de no haber derogatoria expresa, existe en todo caso una inequívoca decisión del legislador de dejar sin vigencia normas específicas que regulan una determinada materia. Esta regla de interpretación no es nueva y de hecho se encuentra planteada desde tiempo atrás por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de Estado.

#### 4. El caso consultado.

Como se ha visto, la Ley 610 de 2000 es una norma especial, tanto del proceso de responsabilidad fiscal, como del de ejecución del acto que la declara, estando presente en una y otra etapa, un interés público reforzado en la recuperación y aseguramiento de las obligaciones perseguidas.

Por su parte, la Ley 1066 de 2006, aún cuando posterior, es general, no regula integralmente la materia (sólo hace una remisión normativa) y tampoco se desprende de su texto una intención clara de derogar el régimen legal especial existente para la recuperación de las sumas derivadas de los procesos de responsabilidad fiscal.

Por tanto, de acuerdo con las reglas de resolución de antinomias antes explicadas, es dable concluir que la Ley 1066 de 2006 no derogó las normas especiales contenidas en la Ley 610 de 2000 para los procesos de cobro coactivo originados en procesos de responsabilidad fiscal.

A juicio de la Sala, una variación de los instrumentos especiales (más estrictos) de ejecución de los procesos de responsabilidad fiscal debe ser objeto de una norma específica que regule la materia y no podría deducirse por interpretación de otras normas generales; incluso, una reducción de tales instrumentos por vía de interpretación, podría considerarse contraria a la Constitución, en cuanto que su especificidad viene dada directamente por los artículos 267 y 268 de la misma; en ese sentido, el marco de configuración del legislador, aun cuando amplio, está atenuado por los fines y principios que rigen la responsabilidad fiscal, que ciertamente ha tenido un desarrollo distinto (más intenso) del que se deriva de otras obligaciones para con el Estado, incluso de las tributarias, donde, como se ha dicho, también hay un denotado interés en su recuperación".

(...)

Con base en las anteriores consideraciones, LA SALA RESPONDE:

1. ¿Si las Contralorías no recaudan rentas o caudales públicos a través de la acción fiscal, no le es aplicable para su cobro el procedimiento establecido en la Ley 1066? (se subraya)

Respuesta: En el contexto de la Ley 1066 de 2006 las contralorías sí recaudan rentas o caudales públicos y, por ende, les es aplicable lo establecido en su artículo 5, salvo en materia de procesos de cobro coactivo originados en actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal, los cuales, por su especificidad, se rigen por sus normas especiales".  
(Resaltado fuera del texto.)

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO:600.02.628 VERSIÓN 1.0

Con fundamento en el precedente jurisprudencial, se puede concluir que la Ley 1066 de 2006 no es aplicable en los procesos de jurisdicción coactiva adelantados por las contralorías cuando se cobren sumas líquidas a favor del tesoro nacional derivadas de FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL, dentro del procedimiento administrativo regulado por normas de carácter especial contenidas en las leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y hoy Decreto 403 de 2020.

En este contexto normativo, no tiene asidero jurídico la aplicabilidad de los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, citados en la Ley 1066 de 2006 (PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO) prevista para el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario, invocado por el peticionario, frente a los procesos de jurisdicción coactiva a cargo de las contralorías en cuanto al cobro de obligaciones pecuniarias provenientes de fallos con responsabilidad fiscal (Ley 610 de 2000).

Un aspecto importante que considera el Despacho debe resolver, tiene que ver con la firmeza del acto administrativo como de su obligatorio cumplimiento, y la de pérdida de fuerza ejecutoria del mismo, previstas en el artículo 66 del entonces Código Contencioso Administrativo (hoy artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso), en particular, respecto al transcurso del tiempo, es decir, cuando al cabo de cinco años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

#### Sobre la pérdida de fuerza ejecutoria:

La ejecutoria, se refiere a la ejecutividad del acto administrativo y al ejercicio de la acción ejecutiva.

El Artículo 68 del Código Contencioso Administrativo (hoy artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso), establece que todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación, o de una entidad territorial o un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, presta mérito ejecutivo siempre que dicha obligación reúna los requisitos de ser clara, expresa y actualmente exigible.

Así mismo, y de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 89 ibidem, los actos administrativos que quedan en firme deben ser ejecutados por la administración, mientras no pierdan su fuerza ejecutoria por las causales enumeradas en el Artículo 91 del CPACA.

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO: 600.02.628
		VERSIÓN: 1.0

Para el caso que nos ocupa, es pertinente analizar lo dispuesto en el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso (antes artículo 66 C.C.A.) que señala en su numeral 3: *"cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la Administración no ha realizado los actos que le corresponden para ejecutarlos."*

En este orden normativo, si bien es cierto, que por regla general las decisiones de la administración son de obligatorio cumplimiento, también lo es, que de manera excepcional como lo estipula la primera parte del Artículo 91 ibídem, salvo norma expresa en contrario, el acto administrativo pierde su fuerza ejecutoria y consecuentemente su exigibilidad.

Es procedente indicar, que la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, cuando la entidad no realiza los actos tendientes a hacer efectivo el título ejecutivo, constituye una garantía de los particulares frente a la negligencia de la administración para ejecutar sus propios actos.

También es oportuno indicar, que cuando el título ejecutivo es una providencia administrativa que conlleva ejecución, dada su cobrabilidad por jurisdicción coactiva, tan solo pueden ser propuestas las excepciones de mérito, que el Artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, (hoy artículo 442 del Código General del Proceso) taxativamente contempla como son: pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción y transacción.

Para el caso en concreto:

En este orden, la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo no figura dentro de las excepciones establecidas en el Artículo 509 señalado. Si bien es cierto que el proceso de jurisdicción coactiva de competencia de las Contralorías, se realiza de conformidad con las normas establecidas en el Ordenamiento Procesal Civil (hoy CGP), no lo es menos, que dicho proceso se concreta a través de actos administrativos, por ende también es de recibo la aplicación de la pérdida de fuerza ejecutoria de aquellos títulos ejecutivos que una vez proferidos, en un término de cinco (5) años no se han cobrado, en este sentido se pronunció la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Realizadas esas precisiones, se destaca que, en este caso la obligación fue exigible desde el momento en que el Fallo con Responsabilidad Fiscal N° 20-00 del 15 de noviembre de 2000, que declaró el incumplimiento, quedó ejecutoriado, puesto que sólo a partir de ese momento el acto es vinculante y se impone frente a la propia Administración y a los particulares.

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO: 600.02.628 VERSIÓN 1.0

Entonces, la obligación contenida en el fallo con responsabilidad fiscal N° 20-00, quedó ejecutoriada el 28 de diciembre de 2000 (fl. 12), luego, a partir de ese día la obligación se hizo exigible.

Así las cosas, se tiene que el mandamiento de pago fue expedido el 05 de enero de 2000 (fls. 13 a 14), el cual fue notificado a través del doctor MARCELINO CHÁVEZ ÁVILA a COLSEGUROS S.A., hoy ALLIANZ SEGUROS S.A., el 11 de junio de 2001 (fl. 132); es decir dentro del término de un (1) año y cinco (5) meses de haber sido expedido el mandamiento de pago.

Por otra parte se observa que el 06 de septiembre de 2001, mediante Auto se designa como curador ad-litem del señor GUSTAVO LAYTON BRITO (fl. 138), al doctor FERNANDO ALONSO JARAMILLO FORERO, quien No fue notificado del Auto mandamiento de pago.

A su vez, se observa que el 28 de septiembre de 2011, se designa como curador ad-litem de los herederos determinados e indeterminados del señor GUSTAVO LAYTON BRITO, al doctor HERNANDO BALEN GUZMAN (fl. 208), quien es notificado el 27 de octubre de 2011 del Auto de Mandamiento de Pago de fecha 05 de enero de 2001 (fl. 214); es decir diez (10) años y nueve (9) meses de haber sido expedido el mandamiento de pago, y quien no presenta excepciones frente al citado Auto.

La relación procesal se formaliza mediante la notificación al demandado o al curador ad litem del auto de mandamiento de pago, diligencia que a su vez permite por disposición legal, interrumpir el término de prescripción de la acción ejecutiva y el término señalado en el numeral 3 del Artículo 66 del C.C.A. (hoy artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso) para alegar pérdida de fuerza ejecutoria por la cesación de los efectos de un acto administrativo que contenía una obligación a favor del Estado.

Así que, la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que sirve de título se configura en el evento de que transcurran más de cinco (5) años entre la fecha de ejecutoria de dicho acto y la de notificación al obligado del Mandamiento de Pago. Empero, si la Administración libra el Mandamiento de Pago dentro del término de los cinco (5) años siguientes a; la ejecutoria del acto administrativo que sirve de título ejecutivo pero no realiza de manera oportuna la notificación, esto es, dentro del término de un (1) año se configura la pérdida de fuerza ejecutoria, pues esto significa que la Administración no realizó los actos necesarios para su ejecución.

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO: 600.02.628 VERSIÓN 1.0

En relación con la pérdida de fuerza ejecutoria el Consejo de Estado –Sección Quinta en Sentencia N.º.11001-00-00-000-1999-02141-01(2141) del 21 de septiembre de 2006, REEXAMINÓ Y RECTIFICÓ JURISPRUDENCIALMENTE – La pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo –título ejecutivo, tesis que han mantenido hasta la fecha, en cuanto a que la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos se produce cuando la administración no libra mandamiento de pago con fundamento en ellos dentro de los cinco años siguientes a su ejecutoria, pues de esa manera queda demostrado que aquella no realizó los actos que le correspondían para ejecutarlos.

Que el ponente de la citada providencia sostiene en salvamentos de voto que la pérdida de fuerza ejecutoria también operará en el evento de que la administración, dentro del mencionado término, no haga la notificación al obligado del acto que ordena librar mandamiento de pago, pues esto demuestra que no hizo lo que le correspondía para ejecutar el acto administrativo, dado que solo de ese modo se establece la relación jurídico procesal que puede conducir a la satisfacción de la obligación a favor de la correspondiente entidad pública. La sola expedición del auto sin la debida notificación al obligado impide que el proceso se desarrolle y culmine.

Como se dijo en acápites anteriores, la obligación se hizo exigible desde el momento en que el acto administrativo sancionador fallo con responsabilidad fiscal quedó ejecutoriado el 28 de diciembre de 2000, puesto que sólo a partir de ese momento el acto es vinculante y se impone frente a la propia administración y a los particulares.

Luego el mandamiento de pago se profirió el 05 de enero de 2001, de manera que a partir de esta fecha la obligación se hizo exigible, es decir, antes de que transcurrieran los cinco años de que trata el numeral 2 del Artículo 66 del Código Contencioso Administrativo (hoy artículo 91 del CPACA).

Así las cosas, queda demostrado, que entre la fecha de ejecutoria de la citada providencia que sirve de título ejecutivo, esto es, el 28 de diciembre de 2000, y la del mandamiento de pago (02 de enero de 2001), no transcurrió el lustro indicado en el numeral 2 del Artículo 66 del Código Contencioso Administrativo; luego tal circunstancia no conduce a concluir, por ahora, la pérdida de la fuerza ejecutoria de tal acto administrativo.

Cosa diferente es, que la Administración no notificó el mandamiento de pago a los ejecutados en el término señalado en el Artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, (modificado por el artículo 94 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso), es decir, en el año siguiente a su expedición,

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO:600.02.628
		VERSIÓN 1.0

como plazo máximo establecido por el Legislador, por cuanto, de su cumplimiento depende si opera o no, la interrupción de la prescripción.

Como se expuso en acápites anteriores, dicho acto fue notificado a los ejecutados así:

Personalmente al doctor MARCELINO CHÁVEZ ÁVILA, Apoderado de COLSEGUROS S.A., hoy ALLIANZ SEGUROS S.A., el 11 de junio de 2001 y al doctor HERNANDO BALLEEN GUZMAN, curador ad litem de los herederos determinados e indeterminados del señor GUSTAVO LAYTON BRITO, el 27 de octubre de 2011, es decir, por fuera del término establecido en el Artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el Artículo 94 del Código General del Proceso.

Por tanto, y tal como lo ha sostenido el Consejo de Estado que si la administración libra el mandamiento de pago dentro del término de los cinco años siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que sirve de título ejecutivo, pero no realiza de manera oportuna la diligencia de notificación al obligado, esto es, dentro del término del citado Artículo 90 C.P.C., (en el término de un año), se configura la pérdida de fuerza ejecutoria, pues esto significa que la administración no realizó dentro de ese plazo los actos necesarios para la ejecución.

De otra parte, como producto del estudio juicioso realizado al presente proceso coactivo, se colige, que si bien la Contraloría libró el mandamiento de pago dentro del término de los cinco años siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que sirve de título ejecutivo, No realizó de manera oportuna la diligencia de notificación a los obligados, dentro del término del citado, configurándose la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que sirvió de título ejecutivo.

Es de resaltar que el acto administrativo que fundamenta el cobro coactivo debe cumplir con el adecuado trámite de notificación, porque solo así se acata el principio de publicidad, y se garantiza el debido proceso y el derecho de defensa de los ejecutados.

La falta o irregularidad en cualquiera de los procedimientos de notificación de los actos administrativos, conlleva a que no se tenga por hecha la notificación, ni produzca efectos legales la decisión, salvo que la parte interesada se notifique por conducta concluyente, según lo dispuesto en el artículo 72 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado ha sostenido que la falta o

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO: 600.02.628
		VERSIÓN 1.0

defectuosa notificación de los actos administrativos impide que estos alcancen firmeza y hace imposible su ejecución<sup>9</sup>. Luego en caso de presentarse esta circunstancia se configuraría claramente una falta de título ejecutivo, por falta de exigibilidad, y la eventual apertura o prosecución del proceso de cobro podría conllevar la violación del debido proceso al administrado.

Finalmente, teniendo en cuenta lo expuesto por el peticionario, respecto de la nulidad decretada por el Consejo de Estado mediante providencia del 10 de mayo de 2007 (fls. 157 a 162), observa el Despacho que al decretarse la nulidad del Auto de fecha 11 de marzo de 2002, por medio del cual se resolvieron las excepciones presentadas contra el Auto mandamiento de pago, la Administración debió no solo obedecer lo ordenado por el alto tribunal, si no que debió correr traslado de las excepciones formuladas por el Apoderado de la Compañía Aseguradora, para que se resolvieran en virtud de lo estipulado en el artículo 36 de la Ley 446 de 1998, vigente para la época en que fueron propuestas las excepciones.

En esta forma, la solicitud propuesta por el doctor GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, Apoderado de la Compañía de Seguros ALLIANZ SEGUROS S.A., ejecutada, no está llamada a prosperar por la prescripción de la acción de cobro, si no, al configurarse la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo que sirvió de título ejecutivo en jurisdicción coactiva, por lo cual, el Despacho ordenara el archivo y cierre de las presentes diligencias.

#### MEDIDAS CAUTELARES:

Examinado el proceso de jurisdicción coactiva C 20-00, se observa el decreto de las siguientes medidas cautelares mediante Auto<sup>10</sup> de fecha 13 de marzo de 2001, así:

*"1. Embargo y secuestro del establecimiento de comercio denominado "REPRESENTACIONES LEYTON", de propiedad del señor GUSTAVO LEYTON BRITO, el cual se encuentra registrado con la matrícula No. 13278 del 9 de julio de 1984 y localizado en la carrera 34 No. 35-23/25 de esta ciudad, o en el lugar que se indique al momento de la diligencia."*

<sup>9</sup> Así entre otras en la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado de Radicación número: 11001-00-00-000-2000-1633-01, del 17 de julio de 2003, M.P. Denise Duviou de Puerta, donde sostuvo el alto Tribunal: "Una vez más la Sala tiene que reiterar que la ausencia o defectuosa notificación de los actos administrativos no solo impide que alcancen firmeza, sino que su ejecución es imposible; en el primer caso, porque es solo a partir del conocimiento que las partes tengan de las determinaciones de la administración, que comienza a correr el término de ejecutoria, dentro del cual los interesados pueden impugnar las decisiones que los afectan ejerciendo los recursos de ley y, en el segundo caso, porque conforme prevé el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo "[...] la firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados". Reiterada por la misma Sección Quinta bajo la Radicación número: 11001-00-00-000-2001-1684-01 del 11 de septiembre de 2003, M.P. Reinado Chavarro Burilicá.

<sup>10</sup> Visto a folios 1 y 2 del cuaderno de medidas cautelares.

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO: 600.02.628
		VERSIÓN 1.0

Medidas cautelares inscritas por la Cámara de Comercio de Villavicencio, el 14 de marzo de 2001, bajo el N° 3.118 del libro respectivo, (fls. 4 a 6 del cuaderno de medidas cautelares).

Por lo expuesto, el Despacho estima pertinente indicar que al proferirse cierre y archivo del proceso de jurisdicción coactiva C-20-00, se ordene el levantamiento las medidas cautelares decretadas.

En consecuencia, la suscrita Contralor Auxiliar de Responsabilidad y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Departamental del Meta,

#### RESUELVE

- ARTÍCULO PRIMERO:       DECRETAR la pérdida de fuerza ejecutoria dentro del Proceso de Jurisdicción Coactiva C-20-00, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.
- ARTICULO SEGUNDO:       ARCHIVAR el Proceso de Jurisdicción Coactiva C-20-00, a favor de los HEREDEROS DETERMINADOS E INDETERMINADOS del señor GUSTAVO LAYTON BRITO, identificado con cedula de ciudadanía N° 17.035.122, expedida en Villavicencio, así mismo, a la COMPAÑIA ASEGURADORA COLSEGUROS S.A., hoy ALLIANZ SEGUROS S.A., con NIT: 8600261825, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.
- ARTÍCULO TERCERO:       ORDENAR el levantamiento de las medidas cautelares decretadas y practicadas.
- ARTICULO CUARTO:       NOTIFICAR por estado el presente proveído.
- ARTICULO QUINTO:       NOTIFICADO el presente proveído oficiar al boletín de responsables fiscales de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación con el fin de que los nombres anteriormente referidos, sean excluidos del mismo.
- ARTICULO SEXTO:       NOTIFICADO el presente proveído oficiar a la entidad afectada INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL

	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META	
	AUTO RESUELVE PETICIÓN	CÓDIGO: 600.02.628
		VERSIÓN 1.0

META, NIT: 800.047.635-1, para que proceda a informar el retiro de los nombres anteriormente referidos de la página Web de la Contaduría General de la Nación para que sean excluidos del Boletín de Deudores Moroso del Estado.

ARTICULO SEPTIMO:

Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



~~INGRID PAOLA GARRILLO SALAZAR~~  
 Contralora Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y  
 Jurisdicción Coactiva

PJC: 20-00  
 Respuesta Radicado 2292  
 Proyecto: Sonia Celis  
 Revisó y aprobó: Ingrid Paola Carrillo S.

CONTRALORIA AUXILIAR DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURIDICCION COACTIVA	
ESTADO No:	<u>009</u>
Villavicencio,	<u>23 Junio 2021</u>
NOTIFICADO POR ANOTACION EN ESTADO DE ESTA MISMA FECHA.	
	
<del>INGRID PAOLA CARRILLO SALAZAR</del> Contralora Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva	