

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN “A”

Bogotá D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

PROCESO No.:	25000-23-41-000-2016-01086-00	
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	
DEMANDANTE:	JOSÉ RAÚL PINILLA MARTÍNEZ	
DEMANDADA:	MUNICIPIO DE GUADUAS	

SISTEMA ORAL

ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Procede la Sala a dictar sentencia en la demanda promovida por el señor JOSÉ RAUL PINILLA MARTÍNEZ, con el fin de obtener la nulidad del Oficio No. 20150003837-0003 del 8 de agosto de 2015, y de la Resolución No. 426 del 19 de octubre de 2015, así como su consecuente restablecimiento del derecho.

I. ANTECEDENTES

1. El escrito de demanda

1.1. Pretensiones

El demandante por intermedio de su apoderado formuló las siguientes pretensiones en el escrito de demanda:

“Primera.- Que son nulos los siguientes actos administrativos expedidos por el Municipio de Guaduas:

i) El configurado en el oficio de fecha 10 de agosto de 2015, con número de radicación 20150003837; mediante el cual, el alcalde municipal de Guaduas dio respuesta a un derecho de petición elevado al representante legal del Municipio de Guaduas, el día 16 de junio de 2015, solicitando el pago de la suma consignada por mi poderdante más los intereses correspondientes;

ii) La Resolución No. 426 del 19 de octubre de 2015, expedida por el Municipio de Guaduas, la cual fue notificada a mi poderdante el día 3 de noviembre de 2015, en la que se decidió el recurso de reposición confirmando la respuesta al derecho de petición elevado al ente territorial mencionado, identificado con número de radicación 20150003837-0003, del 16 de junio de 2015, para obtener la devolución de los recursos consignados en sus cuentas corrientes, en acatamiento a las sentencias proferidas tanto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca como por el Consejo de Estado, mencionadas en los hechos de esta demanda.

Segunda: - Que como consecuencia de la anulación a que se refiere la Declaración Primera anterior, se restablezca a mi mandante en su derecho para lo cual declare que El Municipio de Guaduas (Cundinamarca) debe reconocerle, para ser devuelta, las siguientes sumas más la indexación y los intereses moratorios correspondientes:

a. La suma de QUINIENTOS TREINTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS OCHO MIL DOCE PESOS M/CTE (\$537.808.012.00) consignados así por mi mandante, así (sic); QUINIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES NOVENTA Y UN MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS (\$535.091.939.00) y de DOS MILLONES SETECIENTOS DIECISEIS MIL SETENTA Y TRES PESOS M/cte (\$2.716.073.00) ambas consignaciones realizadas para cumplir con el Mandamiento Ejecutivo de Pago proferido por la Contraloría de Cundinamarca el 29 de junio de 2014, dentro del Proceso de Jurisdicción Coactiva No. 484, iniciado contra mi representado, el 22 de agosto de 2007 y el 28 de agosto de 2007 a Fondos Comunes de la Tesorería de Guaduas, cuenta No. 356008243, del Banco de Bogotá; por haber sido indebidamente pagados.

b. La suma correspondiente a la actualización del valor de la sentencia aplicando el Índice de Precios al consumidor, a la fecha de devolución de los recursos, conforme lo indicado en la sentencia.

c. Los intereses sobre \$537.808.012.00 desde el 18 de enero de 2013 a la fecha en que ha debido hacerse la devolución, hasta la fecha de pago real y efectivo de la suma mencionada. Las cantidades líquidas a devolver devengarán intereses moratorios del DTF a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, y el interés comercial a partir del cumplimiento de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 del CPACA, intereses que a la fecha ascienden a la suma de \$449.986.879.00, discriminados así

Del 13 de Enero de 2013 al 13 de noviembre de 2013 DTF	\$29.220.000.00
Del 13 de Noviembre de 2013 a Mayo de 2016.	\$420.766.879

Interés comercial

TOTAL.... \$448.986.879.00

Tercera.- La condena respectiva al Municipio de Guaduas consistente en la devolución de la suma de dinero objeto de la demanda sea cumplida en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia más los intereses moratorios según lo previsto en este Código.

*Cuarta.- En aplicación del artículo 188 del CPACA, comoquiera que el objeto de esta demanda no se ventila un interés público, sino la devolución de unos recursos indebidamente pagados por mi poderdante, en la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas de Código de Procedimiento Civil. En principio el pago de las cosas del proceso y de las agencias en derecho.
(...)”.*

1.2. HECHOS:

Fueron descritos por el demandante así:

1.2.1. La Dirección de Investigaciones, Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Cundinamarca inició proceso de responsabilidad Fiscal en contra del demandante, por presuntas irregularidades relacionadas con la obra denominada “mejoramiento del Acueducto Municipal de Guaduas”, ejecutada a través del contrato de obra pública No. 015/97, y de la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 082 de 1997, celebrado entre la Cooperativa Colombia Ltda. CONICO y el citado municipio.

1.2.2. En auto No. 002 del 15 de marzo de 2004 la Contraloría de Cundinamarca resolvió declarar la responsabilidad fiscal del demandante en su calidad de alcalde del municipio de Guaduas, por la suma de trescientos ochenta y cinco mil millones ciento cuarenta y cuatro mil doscientos setenta y dos pesos (\$385.144.272.00) y solidariamente junto con el señor Juan Guillermo Guerrero García en su calidad de contratista del contrato de obra No. 015/97, en cuantía de seis millones doscientos sesenta y seis mil ciento cincuenta y cinco pesos (\$6.266.166.00), por el faltante de obra presentado en la ejecución del mismo.

1.2.3. En contra de esta decisión el demandante interpuso recurso de reposición y apelación, siendo resuelta la reposición en Auto No. 00004 del 22 de abril de 2004, y la apelación en Resolución No. 422 del 5 de mayo de 2005, ambos confirmando la decisión recurrida.

1.2.4. El Órgano de Control inició el proceso de jurisdicción coactiva, en el que libró mandamiento ejecutivo de pago el 29 de junio de 2004, ordenando librar mandamiento de pago por vía ejecutiva a favor de la Tesorería del Municipio de Guaduas – Cundinamarca, y en contra de los señores José Raúl Pinilla Martínez en su condición de exalcalde del municipio de Guaduas.

1.2.5. En vista que el señor José Raúl Pinilla Martínez aspiraba a la Alcaldía del Municipio de Guaduas para el periodo 2008-2011, y tomando en consideración que por la declaratoria de responsabilidad fiscal en su contra se configuraba la inhabilidad prevista en el artículo 38-4 de la Ley 734 de 2002, el actor, luego de la liquidación del crédito realizado por la Subdirección de Jurisdicción Coactiva, consignó el 22 de agosto de 2007 en el Banco de Bogotá a Fondos Comunes de la Tesorería de Guaduas, cuenta corriente No. 356008243, la suma de quinientos treinta y cinco millones noventa y un mil novecientos treinta y nueve pesos (\$535.091.939.00) y de dos millones setecientos dieciséis mil setenta y tres pesos (\$2.716.073.00), en la misma cuenta y Banco el 28 de agosto de 2007, para un total de quinientos treinta y siete millones ochocientos ocho mil doce pesos (\$537.808.012).

1.2.6. Con la consignación efectuada en esos términos el demandante cometió en error de derecho de obligación sin fundamento, por cuanto la inhabilidad se configuraba el día de la posesión como alcalde si resultaba electo, y no el día en que se inscribiera como candidato a la alcaldía.

1.2.7. Para la fecha de la consignación el actor había demandado en acción de nulidad y restablecimiento del derecho los actos administrativos expedidos por la Contraloría Departamental de Cundinamarca. Así, el demandante hubiera podido proponer la excepción previa de interposición de demandas de restablecimiento de derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, prevista en la norma departamental por la cual se regló el procedimiento aplicable al cobro coactivo de competencia de la Subdirección de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Departamental, con miras a la suspensión del proceso de cobro coactivo en curso, mientras se decidía la suerte de los actos administrativos demandados que lo declararon responsable fiscal.

1.2.8. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 2 de agosto de 2007 declaró la nulidad parcial de los actos administrativos demandados, en cuanto declararon responsable fiscalmente al señor José Raúl Pinilla Martínez y a título de restablecimiento del derecho se declaró que el demandante no había incurrido en responsabilidad fiscal, por lo que no estaba obligado a pagar suma alguna de dinero derivada de los efectos de los actos cuya nulidad fue declarada.

1.2.9. En contra de esta decisión la Contraloría de Cundinamarca interpuso recurso de apelación, siendo resuelta por el H. Consejo de Estado en sentencia del 1º de noviembre de 2012, en el sentido de confirmar en su integridad el fallo de primera instancia.

1.2.10. Le corresponde al municipio devolver los recursos indebidamente pagados al municipio mediante consignaciones efectuadas por José Raúl Pinilla Martínez el 22 de agosto de 2007 y el 28 de agosto del mismo año a Fondos Comunes de la Tesorería de Guaduas, cuenta No. 356008243 del Banco de Bogotá, toda vez que al no haber incurrido en responsabilidad fiscal, no estaba obligado a pagar suma alguna derivada de los efectos de los actos cuya nulidad fue declarada.

1.2.11. La Contraloría de Cundinamarca el 1º de febrero de 2013 envió comunicación al alcalde municipal de Guaduas, informando la decisión adoptada por el H. Consejo de Estado.

1.2.12. El 4 de abril de 2013 la Contraloría de Cundinamarca le comunicó al demandante que una vez proferida la decisión dentro del proceso contencioso administrativo, se dio traslado a la administración municipal de Guaduas a fin de que tuviera conocimiento de la decisión judicial y procediera a su cumplimiento, por lo que deberá ser el alcalde quien debe tomar las medidas correspondientes para asegurar el cumplimiento del fallo. En oficio del 31 de julio de 2013, por el cual la referida Contraloría respondió una petición del actor, se reiteró lo expuesto.

1.2.13. Estando dentro del término para la prescripción de la acción respectiva, conforme lo prevé el artículo 2536 del Código Civil y las normas del CPACA, elevó el 16 de junio de 2015 derecho de petición al alcalde municipal de Guaduas, solicitándole el pago de la suma consignada más la indexación que corresponda, así como el interés moratorio respectivo, lo que fue atendido negativamente el 8 de agosto de 2015 mediante Oficio No. 20150003837-0003 recibido el 10 de agosto de 2015.

1.2.14. En contra de esta decisión se interpuso recurso de reposición, siendo resuelto negativamente mediante Resolución No. 426 del 19 de octubre de 2015, notificada el 3 de noviembre de 2015.

1.3. NORMAS VIOLADAS

El demandante considera que con ocasión de los actos administrativos demandados, se vulneraron las siguientes normas: i) Constitución Política en sus artículos 2, 6, 23, 29, 83 y 228; ii) Código Civil en sus artículos 2315

y 2316; y Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en sus artículos 3, 5, 137 y 138.

1.4. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

El demandante formuló los cargos de nulidad que se señalarán en la parte considerativa de esta decisión.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Alcaldía Municipal de Guaduas contestó la demanda en los siguientes términos:

2.1. Frente a los hechos de la demanda:

2.1.1. La Contraloría de Cundinamarca en oficio del 23 de agosto de 2007 no informó al entonces alcalde que el señor José Raúl Pinilla Martínez había consignado la suma de quinientos treinta y cinco millones noventa y un mil novecientos treinta y nueve pesos (\$535.091.939.00). En realidad, se allegó al despacho del alcalde una consignación en copia al carbón del banco de Bogotá por el valor mencionado, requiriendo la confirmación del ingreso de dicho monto de dinero a la cuenta de fondos comunes del municipio.

2.1.2. Se desconoce la existencia de la comunicación emitida por parte de la gerencia del Banco de Bogotá localizado en Guaduas.

2.1.3. No es cierto que la administración debía proceder al cumplimiento de la sentencia, toda vez que ésta fue proferida con destino a la Contraloría para efectos de modificar sus decisiones respecto de la responsabilidad fiscal del señor José Raúl Pinilla Martínez, y de la medida impuesta, hecho en el cual la administración municipal no tuvo relación alguna.

2.2. Frente a los cargos de la demanda: la oposición a los cargos de nulidad se consignará en la parte considerativa de esta decisión.

2.3. Propuso como excepciones de mérito las siguientes:

2.3.1. El pago realizado por el demandante fue producto de un proceso de responsabilidad fiscal adelantado por la Contraloría de Cundinamarca en su contra, y las providencias judiciales a la fecha han producido efectos jurídicos entre el organismo de control y el demandante, mas no entre la administración municipal y el actor.

2.3.2. El error al que alude el demandante haber cometido no es de responsabilidad del municipio de Guaduas.

2.3.3. No existió acuerdo de voluntades o requerimiento alguno por parte de la administración municipal al señor Pinilla Martínez para que consignara suma alguna de dinero en las cuentas del municipio.

2.3.4. La demandada no es responsable por el reconocimiento de intereses moratorios o indemnización alguna, derivada de la consignación realizada por error en las cuentas del municipio por parte del demandante, ya que el no pago de lo solicitado obedece a que el demandante ha presentado acciones legales que no corresponden, en aras del reconocimiento de su petición.

2.3.5. La entidad territorial demandada por ser un municipio de sexta categoría no cuenta con los recursos suficientes para cubrir el pago de lo solicitado, lo que implicaría el cierre de la parte administrativa.

2.3.6. La suma aparentemente adeudada más su indexación e intereses moratorios no se liquida en el escrito de demanda, ni se explica a partir de qué momento se estima su valoración.

2.3.7. El municipio recibió los dineros de buena fe, razón por la cual no se hace responsable por los daños conforme a lo preceptuado en el artículo 2319 del Código Civil, sin que se adquiriera la figura del poseedor de mala fe por tratarse de dineros públicos.

2.3.8. El demandante ha acudido a mecanismos que no corresponden para satisfacer sus pretensiones, tales como la presentación de un proceso ejecutivo en contra de la administración municipal y una solicitud de audiencia de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, sin que a la fecha se conozca solicitud de comparecencia por parte del ente de control.

3. TRASLADO DE LAS EXCEPCIONES DE MÉRITO PROPUESTAS:

Efectuado el traslado de las excepciones de mérito propuestas por la autoridad demandada, el demandante en término manifestó lo siguiente:

3.1. El órgano de control inició el proceso ejecutivo de jurisdicción coactiva en el que libró mandamiento de pago el 29 de junio de 2004 a favor de la Tesorería del municipio de Guaduas – Cundinamarca, y en contra de los señores José Raúl Pinilla Martínez en su condición de exalcalde del municipio de Guaduas.

3.1.1. En consecuencia, existe relación de causalidad entre lo previsto normativamente, la orden de pago de la Contraloría contenida en el mandamiento ejecutivo del 29 de junio de 2004 y la actitud asumida por el demandante en el sentido de pagar la suma estimada por la Contraloría de Cundinamarca como resarcimiento al presunto daño causado al municipio de Guaduas.

3.2. El pago de lo no debido, que se fundamenta en la demanda de conformidad con el artículo 2313 del Código Civil, acredita el hecho que el actor se cree lesionado en un derecho subjetivo amparado en la norma jurídica, con la negativa del municipio a pagarle o a efectuarle la devolución de los recursos solicitados.

3.3. En virtud de lo previsto en el artículo 192 del CPACA, en la sentencia se deberá determinar el pago de los intereses solicitados.

3.4. Las sumas de dinero consignadas a Fondos Comunes de la Tesorería de Guaduas no debieron ingresarse al presupuesto del municipio como recursos propios, sino que debieron permanecer como depósito judicial a la espera de la decisión final de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre el caso.

3.5. El estimativo de los intereses moratorios se encuentra establecido en el artículo 88 de la Ley 1328 de 2009.

3.6. El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto no se esgrime en contra del municipio por la responsabilidad de los daños, sino que se solicita la nulidad del acto administrativo que niega la solicitud de pago de lo no debido, más los intereses moratorios adeudados desde la fecha en que se hizo exigible la devolución, esto es, una vez en firme la sentencia de segunda instancia emitida por el H. Consejo de Estado el 15 de diciembre de 2012.

4. ACTUACIÓN PROCESAL

4.1. Previo reparto, en auto del 12 de octubre de 2016 se admitió la demanda.

4.2. Efectuado el traslado, el municipio de Guaduas contestó la demanda en término.

4.3. **Audiencia inicial:** convocada en auto del 30 de junio de 2017, la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA, se llevó a cabo el 10 de octubre de la misma anualidad con la comparecencia del apoderado de la parte actora y del agente del Ministerio Público, en la que se surtieron las siguientes etapas:

4.3.1. Saneamiento del proceso: Se determinó que no existía causal que invalidara el proceso.

4.3.2. Declaración de las excepciones previas: se resolvió la excepción denominada “improcedencia de la acción por no haber agotado el requisito de procedibilidad previo de conciliación prejudicial ante el Ministerio Público”, en el sentido de desestimarla.

4.3.3. Fijación del litigio: se determinó en los hechos que la autoridad demandada consideró parcialmente ciertos, no ciertos y que no les constaban. Así mismo el litigio se determinó en la revisión de los cargos de nulidad propuestos para desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado,

4.3.4. Posibilidad de conciliación: ante la ausencia de la parte demandada a la audiencia, se declaró fallida la etapa.

4.3.5. Medidas cautelares: sin solicitud de medidas cautelares hasta ese momento.

4.3.6. Decreto de pruebas: se tuvieron como tales las aportadas en la demanda, y en el escrito de contestación. No se solicitó la práctica de pruebas ni se decretaron pruebas de oficio, por lo que se prescindió de la

etapa probatoria. En aplicación del artículo 181 del CPACA, por considerar innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

4.4. Alegatos de conclusión

Dentro del término concedido para el efecto, las partes presentaron sus alegatos de conclusión en los siguientes términos:

4.4.1. Demandante: reiteró las consideraciones de la demanda y del escrito por el cual descorrió el traslado de las excepciones de mérito.

4.4.2. Autoridad demandada: reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

4.5. Concepto del Ministerio Público

La Agente del Ministerio Público designada ante esta Corporación emitió pronunciamiento así:

4.5.1. Si bien existió un acto que sustentaba el pago de los dineros por parte del señor José Raúl Pinilla Martínez en las arcas de la Alcaldía Municipal de Guaduas, tal obligación carece de fundamento jurídico desde el momento en que el H. Consejo de Estado en sentencia del 1º de noviembre de 2012 confirmó la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que resolvió la nulidad del acto por el cual se declaraba al demandante como responsable fiscal.

4.5.2. Por la misma circunstancia tampoco existe fundamento que avale el derecho de la entidad territorial a recibir o conservar tales sumas de dinero.

4.5.3. Estando demostrado en el proceso que el señor José Raúl Pinilla Martínez consignó la suma de \$537.808.013 a la cuenta de la Tesorería Municipal de Guaduas en el Banco de Bogotá, se configura un pago de lo no debido por parte del demandante y en favor del ente territorial.

4.5.4. Por tanto, hay lugar a que el municipio de Guaduas devuelva la suma consignada por el actor, en tanto que de lo contrario se configuraría un enriquecimiento sin causa por parte del ente territorial.

4.5.5. El ente municipal no tuvo injerencia en la decisión del señor José Raúl Pinilla Martínez de consignar el dinero, así como tampoco fue parte del proceso contencioso administrativo cuyo fallo ordenó como restablecimiento del derecho que el demandante no estaba obligado a pagar suma alguna derivada de los efectos del fallo de responsabilidad fiscal. El asunto de la consignación de los dineros no fue de conocimiento de la jurisdicción, lo que sin embargo no autoriza al municipio o a otra autoridad a desconocer la decisión judicial.

4.5.6. No obstante el municipio recibió los dineros de buena fe, pues ni siquiera participó en alguna actuación que conllevara a que el señor Pinilla consignara la suma referida.

4.5.7. Al no ser condenado el municipio en la sentencia antes aludida, no hay lugar al cobro de intereses moratorios o comerciales en los términos del artículo 192 del CPACA.

4.5.8. La Agente del Ministerio Público solicita decretar la nulidad de los actos administrativos demandados en cuanto a la decisión de no realizar la devolución de la suma de quinientos treinta y siete millones ochocientos mil doce pesos (\$537.808.012), y denegar la pretensión de pago de intereses moratorios o comerciales.

II) CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

En atención a que en ese caso se ejerce el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en la que se controvierte un acto administrativo, y atendido que la cuantía de las pretensiones excede de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de presentación de la demanda, de conformidad con el numeral 3º del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, y considerando que los actos acusados fueron expedidos dentro del Distrito Judicial Administrativo de Cundinamarca, este Tribunal es competente para conocer y decidir en primera instancia el proceso de la referencia.

2. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con los supuestos de la demanda, deberá establecer la Sala si sobre los actos demandados hay lugar a encontrar probados los cargos de que se acusan y si ello da lugar a declarar su nulidad junto con el correspondiente restablecimiento pretendido en la demanda.

3. DE LOS ACTOS OBJETO DE REVISIÓN DE LEGALIDAD

Corresponde a la Sala pronunciarse sobre la legalidad de los siguientes actos administrativos: a) del Oficio del 10 de agosto de 2015 dirigido al demandante y suscrito por el alcalde municipal de Guaduas, Cundinamarca; y b) de la Resolución No. 426 del 26 de abril de 2016 *“por la cual se resuelve un recurso de reposición”*.

4. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL QUE FUNDAMENTA LA DECISIÓN

La Sala fundamenta la decisión respecto de los cargos de nulidad, en virtud del siguiente marco legal y jurisprudencial:

4.1. SOBRE LA SOLICITUD DEL PAGO DE LO NO DEBIDO A LA ADMINISTRACIÓN

4.1.1. El pago de lo no debido encuentra como fundamento jurídico el artículo 2313 del Código Civil que prevé:

“ARTICULO 2313. <PAGO DE LO NO DEBIDO>. Si el que por error ha hecho un pago, prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado.

“Sin embargo, cuando una persona, a consecuencia de un error suyo, ha pagado una deuda ajena, no tendrá derecho de repetición contra el que, a consecuencia del pago, ha suprimido o cancelado un título necesario para el cobro de su crédito, pero podrá intentar contra el deudor las acciones del acreedor”.

4.1.2. Así, estructura la figura del pago de lo no debido la concurrencia de los siguientes elementos: a) que una persona haya efectuado un pago a otra; y b) que el pago carezca de todo fundamento jurídico; c) que el pago obedezca a un error de quien lo realizó.

4.1.3. No obstante, en el caso que una persona haya pagado por error una deuda ajena, no tiene derecho a ejercer la repetición contra aquel que a consecuencia del pago ha suprimido o cancelado el título necesario para el cobro del crédito. Sin embargo, quien pagó por error puede intentar las acciones del acreedor contra el deudor.

4.1.4. En materia de lo contencioso administrativo el pago de lo no debido a la administración es entendido por el H. Consejo de Estado en los siguientes términos:

“(…) La esencia del enriquecimiento injusto radica en el desplazamiento de riqueza dentro de la acepción más amplia del concepto a otro patrimonio sin que medie causa jurídica, de manera que se experimenta el acrecentamiento de un patrimonio a costa del menoscabo de otro, aun cuando en término monetarios no siempre se vea reflejado.

*Para efectos de materializar el principio del no enriquecimiento sin causa, se ha dotado al sujeto empobrecido a expensas del otro de la actio de in rem verso, locución latina que significa acción de devolución de la cosa, para efectos de obtener, precisamente, el restablecimiento del patrimonio en la proporción aminorada, pero hay que aclarar que dentro de los antecedentes de la figura no sólo era la actio de in rem verso la que daba lugar a recuperar lo que hubiera enriquecido a otro, sin embargo, con el paso del tiempo la jurisprudencia consolidó esta acción para todas las hipótesis de enriquecimiento injusto, pues esta determina la estructura de los pedimentos que se formulan ante la vulneración del principio general para efectos de concretar la reclamación por la vía jurisdiccional, pero a este respecto es preciso señalar desde ahora que **en nuestro ordenamiento jurídico contencioso administrativo existe un supuesto de enriquecimiento injusto que no es posible estructurarlo a través de la actio de in rem verso, es la hipótesis del pago de lo no debido que se efectúa a la administración, pues previamente resulta necesario provocar el pronunciamiento de la administración sobre la devolución de lo pagado indebidamente o de lo que se ha pagado en exceso y sólo si esta niega la petición, resulta viable atacar la legalidad del acto administrativo que así lo dispone, a través de la acción contencioso administrativa consagrada por el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo**”¹ (negrilla fuera del texto).*

4.1.5. Conforme a lo anterior, se entiende que el pago de lo no debido involucra un enriquecimiento sin causa, esto es, un enriquecimiento por parte de la administración y un empobrecimiento del administrado. No obstante, como lo refirió la H. Corporación, ello no quiere decir que la acción correspondiente para perseguir la restitución de lo pagado sea la *actio in rem verso*, puesto que es imperativo para el interesado provocar una respuesta a la administración, en orden a reconocer que recibió una suma de dinero sin fundamento jurídico y proceda a su devolución.

4.1.6. Sin embargo, la negativa de devolución de lo pagado al interesado justificando una causa legal, propiamente constituye un acto administrativo

¹ AGUDELO ORDOÑEZ, Gladis (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 16 de mayo de 2010. Expediente No. 250002326000200300616 (29402).

susceptible de ser demandado en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

4.1.7. La anterior salvedad guarda relevancia en el entendido que en otras materias el H. Consejo de Estado analiza los casos de enriquecimiento sin causa de la administración en sede del medio de control de reparación directa consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política y en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011. En ese sentido, la H. Corporación en su Sección Tercera, en sentencia de unificación consideró:

“Pues bien, si se tiene en cuenta que el enriquecimiento sin causa constituye básicamente una pretensión y que la autonomía de la actio de in rem verso se relaciona con la causa del enriquecimiento y no con la vía procesal adecuada para enrutarla, fácilmente se concluye que en materia de lo contencioso administrativo a la pretensión de enriquecimiento sin causa le corresponde la vía de la acción de reparación directa.

(...)

Así que entonces la autonomía de la actio de in rem verso se centra en que el enriquecimiento se produce sin una causa que lo justifique y que como quiera que no hay causa justificante se carece de la correspondiente acción que daría la justa causa si esta existiere.

Esta la razón por la que se exige que no haya contrato, cuasicontrato, delito o cuasidelito al amparo del cual pueda pretenderse la restitución.

Emerge por consiguiente que la actio de in rem verso, más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento incausado, enriquecimiento éste que a no dudarlo constituye un daño para el empobrecido y que por lo tanto es equitativo que aunque no exista causa al amparo de la cual pueda exigirse la restitución esta se conceda en aplicación de la regla que prohíbe enriquecerse a expensas de otro.

Luego es en ese ámbito y de esta manera como debe entenderse la autonomía de la actio de in rem verso, lo que en otras palabras significa que su autonomía es más de carácter sustancial que procedimental.

Así el asunto resulta claro que mediante la llamada acción de reparación directa que consagra el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo puede pretenderse el reconocimiento del enriquecimiento sin causa y la consiguiente restitución en todos aquellos casos en que resultaría procedente, puesto que esta acción está prevista precisamente para poder demandar directamente la reparación del daño cuando provenga, entre otros eventos, de un hecho de la administración.

Y el argumento para negar la viabilidad de la reparación directa para las pretensiones de enriquecimiento sin causa, sosteniendo que aquella es indemnizatoria y esta compensatoria, también se derrumba con sólo considerar que quien se ve empobrecido sin una causa que lo justifique está padeciendo un daño y por ende puede pedir su reparación, pero como de la esencia de una pretensión edificada sobre un enriquecimiento incausado es que la restitución sólo va hasta el monto del enriquecimiento, es esto lo que en ese caso puede pedir y nada más.

Puestas así las cosas aparece obvio que la vía procesal en lo contencioso administrativo para recabar un enriquecimiento incausado es la de la reparación directa porque mediante ésta se puede demandar la reparación del daño y esto es precisamente lo que padece quien se ve empobrecido si quien correlativamente se enriquece sin una causa que lo justifique.

Pero, se reitera, lo único que podrá pedir mediante esa acción es el monto del enriquecimiento y nada más y esta circunstancia en manera alguna desfigura o enerva la acción de reparación directa puesto que lo sustantivo prevalece sobre lo adjetivo o procedimental”².

Conforme a lo anterior, debe entenderse el enriquecimiento sin causa como una pretensión restitutoria de un enriquecimiento incausado, que constituye un daño para el empobrecido, el cual puede válidamente ser resarcido en ejercicio del medio de control de reparación directa, cuando provenga entre otros de un hecho de la administración.

4.1.8. El enriquecimiento sin causa, como se observó en la sentencia citada, parte del supuesto de su falta de justificación, y que como quiera que no hay causa justificante se carece de la correspondiente acción que daría la justa causa si esta existiere. Por tanto, en estos casos la actuación de la administración se encuentra en el orden de un hecho administrativo respecto del cual el interesado exige su reparación.

4.1.9. Se tienen como ejemplos de casos en los que en sede del medio de control de reparación directa se puede válidamente discutir la configuración

² Santofimio Gamboa, Jaime Orlando (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia del 19 de noviembre de 2012. Radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897).

del enriquecimiento sin causa de la autoridad pública, los aludidos por el H. Consejo de Estado en la sentencia citada en precedencia (consideración 4.1.4.), en los siguientes términos:

“Desde luego, la jurisprudencia de esta corporación ha dado aplicación a este principio general del derecho para solucionar situaciones inequitativas generadas por el desplazamiento patrimonial sin que medie causa jurídica que lo justifique, siendo tal vez uno de los más recurrentes en esta materia el de la ejecución de prestaciones, obras o la entrega de bienes sin que medie contrato estatal perfeccionado de acuerdo con las normas que rigen el tráfico jurídico de los contratos del Estado u otra causa jurídica que justifique el desplazamiento patrimonial, como según la demanda sucede en el asunto sub lite, lo cual conduce a que en algunos eventos se predique la ineficacia por inexistencia del negocio jurídico y se abra paso la acción de responsabilidad por el enriquecimiento injusto con miras a obtener el restablecimiento del patrimonio empobrecido”³.

Como se puede observar, es propio del medio de control de reparación directa el enriquecimiento sin causa derivado de hechos de la administración que generan un empobrecimiento de otra persona, sin que medie un fundamento jurídico que los soporte.

4.1.9. Sin embargo, a criterio de la Sala y siguiendo con los lineamientos jurisprudenciales del H. Consejo de Estado⁴, el caso del pago de lo no debido si bien puede considerarse como una forma de enriquecimiento sin causa de la administración, su restitución no es susceptible de ser exigida en ejercicio del medio de control de reparación directa sino del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que en estos casos media un requerimiento por parte de quien efectuó el pago a la administración para que devuelva una suma de dinero por él pagada, y un acto administrativo proferido por la entidad pública requerida por el cual sustenta los fundamentos legales para conservar la suma de dinero correspondiente al pago realizado.

³ AGUDELO ORDOÑEZ, Gladis (C.P.) (Dra.). Óp. cit.

⁴ Ibid.

4.1.10. En estos casos corresponde a la juez de lo contencioso administrativo verificar la legalidad del acto, y en la eventualidad en la que éste no se ajuste al ordenamiento jurídico, ordenar la devolución del dinero pagado a título de restablecimiento del derecho.

4.1.11. Hecha la anterior salvedad, la Sala al estudiar los cargos de nulidad propuestos en la demanda, analizará los fundamentos de hecho que sustentan la pretensión del demandante para asegurar un pago de lo no debido al municipio de Guaduas, Cundinamarca, y posteriormente se realizará la valoración que en derecho corresponda.

5. CARGOS DE NULIDAD:

5.1. PRIMER CARGO: LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FUERON EXPEDIDOS CON INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBERÍAN FUNDARSE

5.1.1. FUNDAMENTOS DEL CARGO DE NULIDAD:

5.1.1.1. El municipio recibió los recursos consignados por el señor José Raúl Pinilla Martínez el 22 de agosto de 2007, y el 28 de agosto del mismo año a Fondos Comunes de la Tesorería de Guaduas, cuenta No. 356008243 del Banco de Bogotá, esto es, la suma de quinientos treinta y cinco millones noventa y un mil novecientos treinta y nueve pesos (\$535.091.939.00) y de dos millones setecientos dieciséis mil setenta y tres pesos (\$2.716.073.00) consignados por mandato ejecutivo de pago librado el 29 de junio de 2004 en contra del actor, en el proceso de jurisdicción coactiva No. 484, conforme a las consignaciones realizadas y al oficio No. 1.4.2. del 23 de agosto de 2007 suscrito por la Subdirectora de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Cundinamarca, en el que comunica al municipio de Guaduas el pago efectuado.

5.1.1.2. La negativa de la alcaldía municipal de Guaduas a devolver los recursos, evidencia la falta de protección de los bienes del actor y evidencia la extralimitación de funciones de los servidores públicos de la autoridad demandada, trasgrediendo los artículos 2º y 6º de la Constitución Política.

5.1.1.3. El municipio alude no tener ninguna obligación legal de devolver los recursos alegando que de acuerdo con el CPACA los efectos de la sentencia son inter partes, incurriendo así en exceso de rigor manifiesto, desconociendo el debido proceso que le asiste al demandante y la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

5.1.1.4. La actitud del demandante se adecúa a los artículos 2315 y 2316 del Código Civil, ya que se configura el pago por error de derecho, al haber pagado una obligación que aún no procedía efectuar, en la medida que la sentencia de primera instancia favorable a sus intereses aún no había quedado en firme, por lo que la Contraloría de Cundinamarca había interpuesto el recurso de apelación. Además, el pago se realizó sin atender que la declaratoria de responsabilidad fiscal constituye inhabilidad para el desempeño de cargos públicos, no para la inscripción del candidato a alcalde.

5.1.1.5. Conforme a lo previsto en el artículo 2315 del Código Civil, quien paga por lo no debido podrá repetir lo pagado por error de derecho, cuando el pago no tenía por fundamento ni siquiera una obligación natural, razón por la cual el municipio debe devolver los dineros consignados a su cuenta corriente.

5.1.1.6. La administración municipal de Guaduas – Cundinamarca, viola los principios establecidos en el artículo 3º del CPACA al considerar que las sentencias que favorecen al demandante solo producen efectos inter partes.

Así mismo incurre en exceso de rigor manifiesto, ya que el municipio concibió los procedimientos establecidos en el CPACA como limitaciones para la eficacia del derecho sustancial.

5.1.1.7. Los documentos anexados por el demandante a la petición y que hacen parte del expediente administrativo, fueron ignorados por la autoridad demandada, por cuanto no se realizó una valoración objetiva para determinar la respuesta dada.

5.1.1.8. La actuación de la administración es contraria al Decreto 19 de 2012, que en su artículo 8 prevé que se prohíbe exigir como requisito previo para obtener una decisión administrativa, la interposición de una acción judicial y la presentación de la copia de la providencia que ordene el reconocimiento o adjudicación de un derecho. La demandada afirmó que no se cuenta con un fallo, acto administrativo o mecanismo jurídico en el que como consecuencia de la nulidad y restablecimiento del derecho deba hacerse la devolución del presunto dinero consignado.

5.1.2. OPOSICIÓN AL CARGO:

5.1.2.1. No es posible hacer la devolución de la suma de quinientos treinta y siete millones ochocientos ocho mil doce pesos (\$537.808.012) en los términos exigidos por el demandante, por cuanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no ordenó al municipio de Guaduas Cundinamarca hacer la devolución de la suma exigida.

5.1.2.2. No es posible reconocer interés moratorio del DTF y el interés comercial por valor de cuatrocientos cuarenta y nueve millones novecientos ochenta y seis mil ochocientos setenta y nueve pesos (\$449.986.879.00), ya que la no devolución de la suma consignada no obedece a actos de negligencia por parte de la administración municipal, sino que por el

contrario obedece a que el demandante no ha presentado las actuaciones adecuadas ante el competente para la devolución del pago de lo no debido.

5.1.2.3. De conformidad con el Oficio del 2 de marzo de 2017 expedido por la Tesorería de Guaduas, la administración municipal no cuenta con la capacidad financiera para cubrir la exigencia incoada por el demandante, por tratarse de una suma que supera las expectativas de funcionamiento de un municipio de sexta categoría.

5.1.2.4. El demandante no hizo uso adecuado de los mecanismos establecidos por la ley para solicitar el reintegro de lo consignado, presentando un proceso ejecutivo, el cual no prosperó por no existir un título valor como requisito de una obligación clara, expresa y exigible.

5.1.2.5. El pago de lo solicitado por el demandante generaría el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el municipio para su funcionamiento, contrariando lo contemplado en los artículos 1º y 2º de la Constitución Política.

5.1.3. ANÁLISIS DE LA SALA

La Sala negará el cargo de nulidad impetrado de conformidad con las siguientes consideraciones:

5.1.3.1. LA FUERZA EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA JURISDICCIÓN COACTIVA

5.1.3.1.1. El Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo -CCA), vigente para la fecha en la que la Contraloría General de la República efectuó el proceso ejecutivo para dar cumplimiento a la decisión por la cual declaró al demandante como responsable fiscal, en su artículo 68 preceptúa:

“Artículo 68. Definición de las obligaciones a favor del Estado que prestan mérito ejecutivo. Prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos:

*1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.
(...)”.*

5.1.3.1.2. En virtud de la norma citada, todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación, de una entidad territorial o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley, presta mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva.

5.1.3.1.3. En los términos del artículo 64 del CCA⁵, Se entiende por “acto administrativo ejecutoriado”, aquel que se encuentra en firme al concluir un procedimiento administrativo. Conforme al artículo 62 del mismo estatuto, los actos administrativos quedarán en firme cuando: i) contra ellos no procede ningún recurso, ii) cuando los recursos interpuestos se hayan decidido; iii) cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos; y iv) cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.

5.1.3.1.4. En conclusión, un acto administrativo en firme adquiere el atributo de ejecutoriedad, el cual es definido por la H. Corte Constitucional así:

⁵ Decreto 01 de 1984. “Artículo 64. Carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos. Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo, serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados”.

“La ejecutoriedad hace referencia a que determinado acto administrativo, cuya finalidad es producir determinados efectos jurídicos, se presume expedido con base en los elementos legales para su producción y en consecuencia es obligatorio para el administrado y la administración, razón por la cual puede ser ejecutado directamente por la administración, sin necesidad de la intervención de otra autoridad del Estado⁶”.

Así, el acto administrativo en firme, sobre el cual recae la presunción de legalidad, es obligatorio para el administrado, motivo por el cual la autoridad pública que lo expidió puede ejecutarlo directamente sin necesidad de la intervención de otra autoridad judicial. Tal acto ejecutoriado presta mérito ejecutivo.

5.1.3.1.5. La facultad de la administración para el ejercicio del cobro coactivo se encuentra prevista en el artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, el cual prevé:

“ARTÍCULO 112. FACULTAD DE COBRO COACTIVO PARA LAS ENTIDADES NACIONALES. <Aparte tachado INEXEQUIBLE (sentencia C-224/13), parte subrayado CONDICIONALMENTE exequible (sentencia C-666/00)> De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas del orden nacional como Ministerios, Departamentos Administrativos, organismos adscritos y vinculados, la Contraloría General de la República, La Procuraduría General de la Nación y la Registraduría nacional del Estado Civil, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación. Para este efecto la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad o ~~podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados~~”.

5.1.3.1.6. La H. Corte Constitucional, al analizar el contenido del artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, definió tal potestad así:

“La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva como un "privilegio exorbitante" de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se

⁶ MARTÍNEZ CABALLERO, Alejandro (M.P.) (Dr.). H. Corte Constitucional. Sentencia T-355/99. REF: EXPEDIENTE T-65198.

encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales”⁷.

5.1.3.1.7. La jurisdicción coactiva encuentra también su regulación en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, que prevé:

“ARTÍCULO 59. PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos”.

5.1.3.1.8. Así mismo, el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 en materia del cobro coactivo dispone:

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

<Inciso adicionado por el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Las entidades públicas de que trata el inciso anterior, podrán vender la cartera coactiva que tengan a su cargo a la entidad estatal colectora de activos públicos Central de Inversiones CISA S. A., quien tendrá para el efecto la facultad de cobro coactivo de los créditos transferidos, conforme al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario. Los procesos de cobro coactivo ya iniciados que se transfieran a CISA, continuarán su trámite sin solución de continuidad”.

⁷ HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio (M.P.) (Dr.). H. Corte Constitucional. Sentencia del 8 de junio de 2000. Referencia: expediente D-2706.

5.1.3.2. LA JURISDICCIÓN COACTIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

5.1.3.2.1. En materia de responsabilidad fiscal, la Contraloría General de la República se encuentra facultada para asegurar el pago de las sumas adeudadas por aquellos declarados como responsables, potestad que se encuentra prevista en el artículo 58 de la Ley 610 de 2000 que dispone:

“Artículo 58. Mérito 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”.

En ese orden, el fallo de responsabilidad fiscal presta mérito ejecutivo, y es competencia de las contralorías en sede de la jurisdicción coactiva asegurar el cumplimiento de la decisión allí contenida.

5.1.3.2.2. Debe señalarse que en este caso que la suma de dinero recaudada por la Contraloría de la competencia, se deriva de la declaratoria de responsabilidad fiscal, definida en el artículo 1º de la Ley 610 de 2001⁸ como el daño patrimonial al Estado causado por los servidores públicos y particulares en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión a este.

5.1.3.2.3. El objeto de la responsabilidad fiscal, en los términos del artículo 4º de la Ley 610 de 2001⁹ es el resarcimiento de los daños ocasionados al

⁸ Ley 610 de 2001. Artículo 1º: Definición. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

⁹ Ibid. Artículo 4º: Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

5.1.3.2.4. Se tiene entonces que la declaratoria de responsabilidad fiscal no es del tipo sancionatorio sino resarcitorio, motivo por el cual, el cumplimiento de la decisión en firme en sede administrativo tendrá como finalidad la indemnización a la entidad estatal afectada.

5.1.3.2.5. Nótese que el proceso administrativo de responsabilidad fiscal es adelantado por las Contralorías, no por la entidad que se estime afectada por la conducta derivada de la gestión fiscal o con ocasión a ésta. Así, la entidad estatal objeto del resarcimiento será un tercero interesado de las resultas del proceso en sede administrativa.

5.1.3.3. DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS EN EL PROCESO DE JURISDICCIÓN COACTIVA

5.1.3.3.1. Como se observó en precedencia (consideraciones 5.1.3.1.7. y 5.1.3.1.8.), la potestad de las autoridades públicas en sede de la jurisdicción coactiva para asegurar el cumplimiento de los actos administrativos en firme que expidan se encuentra prevista entre otras disposiciones, en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 y en el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006. En materia de procedimiento, ambas normas remiten a lo establecido en el Estatuto Tributario.

5.1.3.3.2. En ese orden, el Estatuto Tributario en el marco del proceso de cobro coactivo regula en el artículo 826 el mandamiento de pago en los siguientes términos:

“Artículo 826. Mandamiento de pago. El funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago ordenando

la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos. Este mandamiento se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo. En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor y a los deudores solidarios”.

Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada”.

5.1.3.3.3. El mandamiento de pago en este contexto es el documento por el cual el funcionario competente exige de manera coactiva el pago de las obligaciones pendientes, que para este caso está contenido en un acto administrativo que presta mérito ejecutivo.

5.1.3.3.4. Efectuadas las notificaciones del mandamiento de pago, el deudor puede proponer en contra del mandamiento de pago las excepciones contenidas en el artículo 831 del Estatuto Tributario, que establece:

“ARTICULO 831. EXCEPCIONES. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:

- 1. El pago efectivo.*
- 2. La existencia de acuerdo de pago.*
- 3. La de falta de ejecutoria del título.*
- 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.*
- 5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.***
- 6. La prescripción de la acción de cobro, y*
- 7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.*

PARAGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 84 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones:

1. *La calidad de deudor solidario.*

2. *La indebida tasación del monto de la deuda”* (negrilla fuera del texto).

5.1.3.3.5. Conforme al artículo 832 del Estatuto Tributario, dentro del mes siguiente a la presentación del escrito mediante el cual se proponen las excepciones, el funcionario competente decidirá sobre ellas, ordenando previamente la práctica de pruebas si es del caso. De encontrar probadas las excepciones, en los términos del artículo 833, el funcionario competente así las declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuera del caso y el levantamiento de las medidas preventivas si se decretaron, y de igual forma se procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

5.1.3.3.6. Tal y como lo prevé el artículo 834 del Estatuto Tributario, en la resolución que rechace las excepciones propuestas se ordenará adelantar la ejecución y el remate de los bienes embargados y secuestrados, y contra esa decisión sólo procede el recurso de reposición.

5.1.3.3.7. Según el artículo 836 de la misma normativa, si vencido el término de excepcionar no se hubieren propuesto excepciones o el deudor no hubiere pagado, el funcionario competente proferirá resolución ordenando la ejecución y el remate de los bienes embargados y secuestrados, decisión contra la cual no procede recurso alguno. En caso de que no se hubieren dispuesto medidas preventivas, en el acto se decretará el embargo y secuestro de los bienes del deudor si estuvieren identificados; en caso de desconocerse los mismos, se ordenará la investigación de ellos para que una vez identificados se embarguen y secuestren y se prosiga con el remate de los mismos.

5.1.3.3.8. En virtud del artículo 835 del Estatuto Tributario, dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución.

5.1.3.9. LAS EXCEPCIONES EN EL PROCESO DE JURISDICCIÓN COACTIVA CON OCASIÓN DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

5.1.3.9.1. Particularmente, en materia de las excepciones que se propongan en un proceso de cobro coactivo para exigir la ejecución del título contenido en un acto administrativo por el cual se declara la responsabilidad fiscal, la Resolución Orgánica No. 05499 de 2003 *“por la cual se compilan las principales normas del proceso de Jurisdicción Coactiva señalado en los artículos 90 a 98 de la Ley 42 de 1993 para la Contraloría General de la República, en concordancia con las prescripciones contenidas en el Código de Procedimiento Civil, en el Código Contencioso Administrativo y demás normas aplicables”*, en su artículo 6º prevé:

“Artículo 6º. Excepciones que pueden proponerse y modo de interposición. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo, el demandado podrá proponer excepciones de mérito, expresando los hechos en que se funden. Al escrito deberá acompañarse los documentos relacionados con aquellas y solicitarse las demás pruebas que se pretendan hacer valer. De conformidad con lo prescrito en el artículo 509 del Código de Procedimiento Civil.

Los hechos que configuren excepciones previas deberán alegarse mediante reposición contra el mandamiento de pago”.

5.1.3.3.5. En contra del mandamiento de pago procede el recurso de reposición en el cual se podrán formular las excepciones previas de rigor. Así mismo, dentro del término de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo, el demandado podrá proponer las excepciones de mérito, expresando los derechos en que se funden.

5.1.3.3.6. Según el artículo 7° de la citada Resolución¹⁰ el trámite de las excepciones previas se llevará a cabo de conformidad con el inciso 2° del numeral 2° del artículo 509 del Código de Procedimiento Civil (vigente para la época del proceso de cobro coactivo surtido por la Contraloría General de la República en contra del demandante), que establece:

“ARTÍCULO 510. Modificado por el art. 51, Ley 794 de 2003, Modificado por el art. 31, Ley 1395 de 2010. Trámite de las excepciones. De las excepciones previas y de mérito se dará traslado simultáneo al ejecutante por diez días para que se pronuncie sobre ellas, adjunte y pida las pruebas que pretenda hacer valer.

Surtido el traslado se tramitarán simultáneamente todas las excepciones así:

1. Excepciones previas.

Únicamente se podrá aducir prueba documental, salvo cuando se alegue falta de competencia por el domicilio de persona natural, o por el valor de la pretensión cuando no se trate de pago de sumas de dinero, casos en los cuales podrán solicitarse las pruebas autorizadas en el inciso segundo del artículo 98, y se tramitarán en cuaderno separado en la forma prevista en el artículo 99, excepto su numeral 6°, que se sustituye por lo siguiente:

El juez resolverá inmediatamente sobre las excepciones, salvo que considere necesario decretar alguna de las pruebas autorizadas en el inciso anterior, que le haya sido pedida o que ordene de oficio, en cuyo caso otorgará un término no mayor de diez días para que se alleguen, o dentro de éste señalará fecha y hora para la audiencia en que hayan de practicarse, según fuere el caso. El auto que decreta las pruebas no tendrá recurso alguno y el que las niegue sólo el de reposición” (negrilla fuera del texto).

5.1.3.3.7. En tratándose de las excepciones de mérito, el artículo 7° de la Resolución Orgánica No. 05499 de 2003 remite a lo previsto en el artículo 93 de la Ley 42 de 1993 que dispone:

¹⁰ Resolución No. 5499 de 2003. Artículo 7°. Trámite de las excepciones. El trámite de las excepciones deberá surtirse en cuaderno separado, y de conformidad con lo señalado en el artículo 93 de la Ley 42 de 1993.

Las excepciones previas se tramitarán de acuerdo con el inciso segundo del numeral 2 del artículo 509 del Código de Procedimiento Civil.

“Artículo 93°.- El trámite de las excepciones se adelantará en cuaderno separado de acuerdo con lo siguiente:

1. El funcionario competente dispondrá de un término de treinta (30) días para decidir sobre las excepciones propuestas.

2. El funcionario competente, recibido el escrito que propone las excepciones, decretará las pruebas pedidas por las partes que fueren procedentes y las que de oficio estime necesarias, y fijará el término de diez (10) días para practicarlas, vencido el cual se decidirá sobre las excepciones propuestas.

3. Si prospera alguna excepción contra la totalidad del mandamiento de pago, el funcionario competente se abstendrá de fallar sobre las demás y deberá cumplir lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 306 del Código de Procedimiento Civil.

4. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación y archivo del proceso cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma procederá si en cualquier etapa del proceso el deudor cancelara la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el proceso continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

5. Si las excepciones no prosperan, o prosperan parcialmente, la providencia ordenará llevar adelante la ejecución en la forma que corresponda. Contra esta providencia procede únicamente el recurso de reposición.

6. Si prospera la excepción de beneficio de inventario, la sentencia limitará la responsabilidad del ejecutado al valor por el cual se le adjudicaron los bienes en el respectivo proceso de sucesión”.

5.1.3.3.8. En virtud del artículo 8° de la Resolución No. 5499 de 2003¹¹, la no proposición oportuna de excepciones, da lugar a que el funcionario ejecutor ordene el remate y el avalúo de los bienes embargados y de los que posteriormente se embarguen, si fueren del caso, o seguir adelante con

¹¹ Ibíd. Artículo 8°. Orden de ejecución. Si no se propusieron excepciones oportunamente, el funcionario ejecutor, a través de sentencia ordenará el remate y el avalúo de los bienes embargados y de los que posteriormente se embarguen, si fuere el caso, o seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo, practicará la liquidación del crédito, y condenará en costas al ejecutado.

La sentencia se notificará por estado y contra la misma no procede recurso de apelación

la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo, para lo cual practicarán la liquidación del crédito y condenarán en costas al ejecutado. Tal decisión se notificará por estado y contra la misma no procede recurso de apelación.

5.1.3.3.9. El artículo 10º del referido acto administrativo prevé que son demandables ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa las resoluciones que resuelven las excepciones y ordenan la ejecución. En este caso el proceso de Jurisdicción Coactiva no se suspenderá con la admisión de la demanda, pero no se procederá a rematar bienes hasta cuando haya pronunciamiento definitivo de la jurisdicción.

5.1.3.4. LA PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: EL CUMPLIMIENTO DE LA CONDICIÓN RESOLUTORIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

5.1.3.4.1. El otrora Código Contencioso Administrativo en su artículo 66 refirió las causales de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos en los siguientes términos:

“ARTICULO 66. PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

- 1. Por suspensión provisional.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan su vigencia”.*

5.1.3.4.2. Estas mismas causales de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, en el régimen actual se encuentran previstas en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

5.1.3.4.3. Para efectos de la decisión que se adoptará en esta providencia, la Sala analizará la causal de pérdida de fuerza ejecutoria correspondiente al cumplimiento de la condición resolutoria a la que se encuentra sometido el acto administrativo.

5.1.3.4.4. El doctrinante LIBARDO RODRÍGUEZ R. define como una causal de desaparición del acto administrativo, por causales emanadas de la voluntad de la administración, *“cuando la administración dicta un acto que tendrá vigencia mientras tenga existencia un hecho o situación determinados, caso en el cual, al desaparecer el hecho o situación condicionantes, terminan automáticamente los efectos del acto”*¹².

5.1.3.4.5. Como se señaló en líneas anteriores, el objeto del proceso administrativo de responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

5.1.3.4.5.6. En consecuencia, el fallo que declara la responsabilidad fiscal deberá contener como elementos: i) la cuantía del daño causado a la entidad afectada actualizada a valor presente; y ii) la obligación al responsable fiscal de pagar la suma líquida de dinero que corresponda a tal afectación, elementos que se observan de la lectura del artículo 53 de la Ley 610 de 2000 que prevé:

¹² RODRÍGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. 19ª ed. Bogotá.: Editorial Temis S.A., 2015. p. 450.

“Artículo 53. Fallo con responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa leve del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable. Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes”.

5.1.3.4.5.7. Tales actos administrativos en firme prestarán mérito ejecutivo, motivo por el cual le corresponderá a las contralorías asegurar su cumplimiento en sede del proceso administrativo de cobro coactivo.

5.1.3.4.5.8. Se observa entonces una condición resolutoria que soporta el acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal, la cual es que cumpla su objeto, esto es, que se repare el daño causado a la entidad afectada por parte del responsable fiscal, en razón de su gestión fiscal o con ocasión de ésta. Así, resarcida la entidad, no hay motivo para que tal acto administrativo conserve su fuerza ejecutoria.

5.1.3.4.5.9. Una vez acreditado el pago, el proceso de cobro coactivo deberá culminar, en aplicación del artículo 537 del Código de Procedimiento Civil (vigente para la fecha del proceso administrativo de cobro referido en los hechos de la demanda), por remisión del artículo 15 de la Resolución Orgánica No. 5499 de 2003 del señor Contralor General de la República¹³. El referido artículo del Código de Procedimiento Civil establece:

“ARTÍCULO 537. Terminación del proceso por pago. Si antes de rematarse el bien, se presentare escrito auténtico proveniente del

¹³ Resolución No. 5499 de 2003. Artículo 15. Remisión a otras fuentes normativas. En los demás aspectos no previstos en esta Resolución se aplicarán, en su orden, las disposiciones de la Ley 42 de 1993, del Código de Procedimiento Civil, del Código Contencioso Administrativo y de la Ley 610 de 2000, y demás disposiciones referentes al proceso de jurisdicción coactiva.

ejecutante o de su apoderado con facultad para recibir, que acredite el pago de la obligación demandada y las costas, el juez declarará terminado el proceso y dispondrá la cancelación de los embargos y secuestros, si no estuviere embargado el remanente.

Si existieren liquidaciones en firme del crédito y de las costas, y el ejecutado presenta el título de consignación de dichos valores a órdenes del juzgado, el juez declarará terminado el proceso una vez que se apruebe y pague la liquidación adicional a que hubiere lugar, y dispondrá la cancelación de los embargos y secuestros, si no estuviere embargado el remanente.

Cuando se trate de ejecuciones por sumas de dinero, y no existan liquidaciones del crédito y de las costas, podrá el ejecutado presentarlas con el objeto de pagar su importe, acompañadas del título de su consignación a órdenes del juzgado y del certificado de tasa de interés y, si fuere el caso, el de la conversión de moneda extranjera a pesos, cuando no obran en el expediente. Se procederá así:

1. Sin que se suspenda el trámite del proceso, se dará traslado de ella al ejecutante por tres días como dispone el artículo 108; objetada o no, el juez la aprobará cuando la encontrare ajustada a la ley.

Contra este auto sólo proceden recursos cuando se hubiere objetado la liquidación o el juez la modificare. La apelación se concederá en el efecto diferido.

2. Cuando el juez aumente el valor de las liquidaciones, si dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del auto que las apruebe o de la notificación del de obediencia a lo dispuesto por el superior, si fuere el caso, no se hubiere presentado el título de consignación adicional a órdenes del juzgado, el juez dispondrá por auto que no tiene recursos, continuar la ejecución por el saldo y entregar al ejecutante las sumas depositadas como abono a su crédito y las costas. Si la consignación se hace oportunamente el juez declarará terminado el proceso y dispondrá la cancelación de los embargos y secuestros, si no estuviere embargado el remanente.

Con todo, continuará tramitándose la rendición de cuentas por el secuestro si estuviere pendiente, o se ordenará rendirlas si no hubieren sido presentadas”.

5.1.3.5. LOS EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LAS SITUACIONES JURÍDICAS CONSOLIDADAS

5.1.3.5.1. Independientemente a si el acto administrativo ha perdido o no su fuerza ejecutoria, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conserva

competencia para efectuar el correspondiente análisis de legalidad, declarar su nulidad, y determinar el restablecimiento del derecho que corresponda de ser el caso. En efecto, la legalidad y la ejecutoriedad del acto administrativo son dos atributos distintos, puesto que mientras la legalidad, propia de la validez del acto, puede ser desvirtuada en sede judicial, la ejecutoriedad puede ser exigida por la autoridad administrativa que lo profirió, hasta tanto el acto no haya sido suspendido o anulado.

5.1.3.5.2. En ese orden, el juicio de legalidad del acto administrativo deviene necesariamente desde su expedición, al confrontarlo con las normas que para ese momento se encontraban vigentes. La nulidad del acto implica que éste debe ser sustraído del ordenamiento, y la situación jurídica debe ser retrotraída al momento anterior de su expedición.

5.1.3.5.3. En estos términos, el H. Consejo de Estado en su jurisprudencia ha precisado:

“Esta Sala ha considerado, por regla general, que la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, tiene efectos ex tunc, esto quiere decir que afecta el nacimiento del acto anulado, retrotrayendo la situación jurídica al momento en que se encontraba antes de que hubiera sido expedida la actuación de la administración. En efecto, en sentencia de 2 de junio de 2016 , la Sala señaló:

(...)

Así mismo, en sentencia de 18 de septiembre de 2014, señaló lo siguiente:

«[...] Los efectos de la sentencia de nulidad de los actos que violan las normas sustanciales que regulan la materia son ex tunc, es decir que se daría desde su nacimiento, retrotrayendo la situación jurídica a la anterior a la expedición del acto anulado, debiéndose tener como si éste no hubiera existido, pero dejando a salvo de ese efecto retroactivo las situaciones consolidadas; situación que no se podría predicar del tercero interesado en el resultado de este proceso, ya que se trata de un bien de uso público, no susceptible de enajenación (objeto ilícito). El efecto de la sentencia de nulidad retrotrae las cosas al estado anterior y posibilita al juez, cuando se encuentra involucrado un interés general, para hacer las declaraciones necesarias, en este caso, para cancelar cualquier afectación sobre un

bien de uso público. Los perjuicios de los que habla el recurrente ya sea a la Nación o a los particulares será motivo de otro tipo de proceso [...]»

En Sentencia de 10 de marzo de 2011 , la Sección reiteró lo siguiente:

«[...] No obstante, la Sala decidirá de fondo los cargos formulados contra el decreto cuestionado en vista de que, como tiene establecida la jurisprudencia de esta Corporación, el decaimiento de los actos administrativos no constituye una causal que lo vicie de nulidad y no impide el enjuiciamiento de su legalidad pues siguen amparados por la presunción de legalidad y su enjuiciamiento debe efectuarse con base en los fundamentos de hecho y de derecho existentes en el momento de su expedición; máxime si se considera que sólo el fallo de nulidad, al producir efectos ex tunc, desvirtúa la presunción de legalidad que los acompañó mientras produjeron efectos [...]».

Igualmente en la providencia de 8 de julio de 2010 , la Sala destacó lo siguiente:

«[...] Particularmente, la segunda causal referida en el artículo 66 se conoce como decaimiento del acto administrativo, figura sobre la cual se ha dicho lo siguiente:

“ (...) como quiera que tal fenómeno (decaimiento) en nada afecta la validez del acto administrativo, no se afecta el principio de la presunción de legalidad del acto administrativo, ya que el juzgamiento de la legalidad de un acto administrativo debe hacerse con relación a las circunstancias vigentes al momento de su expedición.

La nulidad que se ha solicitado, concierne a la validez del acto administrativo y en el evento de prosperar, se remonta hasta el momento de su expedición, mientras que la causal de decaimiento que acaeció estando en trámite este proceso, atañe a circunstancias posteriores al nacimiento del acto administrativo y no atacan la validez del mismo. Pudiera decirse que cuando se produce el fenómeno del decaimiento, el acto administrativo sobrevive en el mundo jurídico, porque no existe fallo de nulidad que lo saque del mismo, pero ha perdido una de sus caracteres principales, cual es el de ser ejecutorio, lo que implica que la administración no puede hacerlo cumplir.”

Es claro, entonces, que la nulidad del acto administrativo afecta su validez desde el momento de su expedición y, por ende, surte efectos ex tunc, mientras que la pérdida de fuerza ejecutoria implica que por alguna de las causales contenidas en el artículo 66 del C.C.A., cesa sus efectos desde el momento en que se configura la causal y hacia futuro sin afectar su validez por todo el tiempo de su existencia jurídica [...]”¹⁴
(negrilla y subrayado fuera del texto).

¹⁴ SERRATO VALDÉS, Roberto Augusto (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 21 de junio de 2018. Radicación número: 05001-23-31-000-2006-93419-01.

5.1.3.5.4. De lo anterior se puede concluir: i) la declaratoria de nulidad de los actos administrativos tienen efectos ex tunc, esto es, afecta el nacimiento del acto anulado retrotrayendo la situación jurídica al momento en que se encontraba antes de que hubiera sido expedida la actuación de la administración; ii) los efectos de la declaratoria de nulidad deben dejar a salvo las situaciones jurídicas consolidadas; y iii) la configuración de las causales de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, en nada afectan su validez o el principio de la presunción de su legalidad, en realidad, la pérdida de fuerza ejecutoria implica que los efectos del acto cesan hacia el futuro sin afectar la validez por todo el tiempo de su existencia jurídica.

5.1.3.5.5. La Sección Quinta del H. Consejo de Estado, precisó los conceptos de “situación jurídica consolidada” y “situación jurídica no consolidada” respecto de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos así:

*“Para resolver este punto, se tiene que en cuanto a los efectos de los fallos anulatorios, es necesario precisar que la tesis que impera en el Consejo de Estado es que, **por regla general –salvo que el juzgador disponga algo distinto–, se proyectan hacia el pasado (ex tunc), con respeto de las situaciones jurídicas consolidadas**, en la medida en que tal determinación conlleva volver las cosas al estado en el que se encontraban antes de su expedición.*

En relación con las situaciones jurídicas consolidadas esta Corporación ha dicho:

“(…) La Sala ha precisado que los efectos de los fallos de nulidad de los actos de carácter general son inmediatos frente a las situaciones jurídicas no consolidadas, esto es, aquellas que se debaten o son susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, toda vez que cuando se define la situación jurídica particular y concreta, la norma que debía tenerse en cuenta para resolver el caso resulta inaplicable porque fue anulada.

(…)

Así mismo sostuvo:

“(…) Lo anterior por cuanto la nulidad del acto administrativo general no implica que automáticamente opere el decaimiento o

sobrevenga la nulidad de los actos administrativos particulares frente a los cuales no existió oposición, dado que los mismos conservan su presunción de legalidad aunque hayan desaparecido los fundamentos jurídicos que los soportaban. En relación con lo anterior se ha dicho lo siguiente:

“(…) la declaratoria de nulidad del acto que sirvió de base para emitir la resolución que afectó particularmente a la parte actora, no puede revivir términos más que precluidos para intentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Como bien lo ha expresado esta Sección en casos análogos al del sub lite, la nulidad que se declara, no restablece automáticamente derechos particulares, por cuanto cada determinación de alcance particular que haya adoptado la administración, mantiene su presunción de legalidad, la cual solo puede ser desvirtuada por sentencia judicial, amén de lo cual debe afirmarse que la nulidad de un acto general se produce para el mantenimiento de la legalidad abstracta y la de un acto particular, para el resarcimiento de un derecho subjetivo.

Por esta simple razón, no es procedente interpretar que el término de caducidad haya de contarse a partir de la nulidad del acto general”.

Así las cosas, la declaratoria de nulidad de un acto administrativo general no afecta las situaciones jurídicas individuales que se consoliden durante su vigencia, ni las que hayan surgido de actos administrativos particulares fundados en aquel, los mismos deben ser controvertidos por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.” (Negritas fuera del texto original)

De acuerdo con lo anterior, se reitera que por regla general los efectos de los fallos de nulidad de los actos generales son ex tunc, esto es hacia el pasado, con respeto de las situaciones jurídicas consolidadas. Así mismo, que la declaratoria de nulidad no puede revivir términos más que precluidos para intentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando hay la afectación de derechos particulares.

Ahora bien, una situación jurídica no consolidada es aquella que se discutió, dentro de la oportunidad legal, ante la administración o ante la jurisdicción y que al estar pendiente de resolverse, hace precisamente que sea discutida y en consecuencia que no se haya consolidado.

Así las cosas las situaciones jurídicas consolidadas son aquellas que ocurrieron o se generaron y no fueron recurridas o demandas por la parte interesada dentro de la oportunidad legal, y que por tanto al consolidarse no pueden ser afectadas por la declaratoria de nulidad de un acto general.

En razón del criterio antes expuesto, por regla general la declaratoria de nulidad del acto administrativo tiene por consecuencia la invalidación de

la decisión contenida en el mismo desde el momento de su expedición, retrotrayendo así la situación al estado anterior de la nulidad. Sin embargo, tales efectos no afectan las situaciones jurídicas consolidadas, esto es, aquellas creadas, modificadas o extinguidas por un acto particular o concreto que ya no pueden ser objeto de revisión, ni en sede administrativa, ni en sede judicial, bien sea por que fueron objeto de decisiones judiciales con efecto de cosa juzgada, o por encontrarse vencidos los términos para el ejercicio de los recursos ordinarios o de los medios de control judiciales”¹⁰.

5.1.3.5.6. Así, los efectos de la nulidad de los actos administrativos decretada en la sentencia, se extiende a las situaciones jurídicas no consolidadas, esto es, a aquellas que se debatían o son susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o judiciales, al momento de proferirse el fallo, ello en concordancia con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, según el cual “*la sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes*”.

5.1.3.5.7. Por otra parte, las situaciones jurídicas consolidadas serán aquellas que ocurrieron o se generaron y no fueron recurridas o demandadas por la parte interesada dentro de la oportunidad legal, y que por tanto al consolidarse no pueden ser afectadas por la declaratoria de nulidad del acto administrativo.

5.1.3.5.8. A criterio de la Sala, el respeto a las situaciones jurídicas consolidadas, no es una circunstancia que se derive exclusivamente de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos de carácter general, sino que se deriva de todo acto administrativo cuya nulidad sea declarada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, incluyendo los actos administrativos de carácter particular y concreto.

5.1.3.5.9. Existen en el ordenamiento jurídico actos administrativos particulares cuyos efectos no son destinados solo a quienes ejerzan las demandas pertinentes ante la jurisdicción, sino a otros. Tal es el caso de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal, por cuanto no

solo generan la obligación de pago en cabeza de quien es declarado como responsable fiscal, sino que como se observó en precedencia, traen implícita una condición resolutoria como es el resarcimiento a la entidad pública afectada como consecuencia del daño generado por la gestión fiscal o como consecuencia de aquella.

5.1.3.5.10. En ese orden, concurren principalmente tres sujetos en el proceso administrativo de responsabilidad fiscal: i) las Contralorías que adelantan el proceso de responsabilidad fiscal; ii) el vinculado al proceso administrativo como presunto responsable fiscal; y iii) la entidad pública afectada en su patrimonio como consecuencia de la gestión desplegada por el presunto responsable fiscal.

5.1.3.5.11. Así, las Contralorías profieren el acto administrativo declarando la responsabilidad fiscal, surgiendo la obligación del responsable fiscal a resarcir el daño patrimonial a la entidad afectada.

5.1.3.5.12. De tal manera que como consecuencia del cumplimiento del objeto del acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal, esto es el pago efectuado por el declarado responsable a la entidad afectada, surge una situación jurídica en cabeza de tal entidad, la cual es percibir una suma de dinero a título de indemnización.

5.1.3.5.13. Si el pago efectuado por concepto de indemnización no es discutido oportunamente en sede administrativa o judicial, tal situación jurídica se consolidará, y no será afectada por una posterior declaratoria de nulidad en sede judicial de las decisiones que fundamentaron la obligación objeto del pago, esto es, los actos administrativos que declararon la responsabilidad fiscal.

5.1.3.5.14. Precisamente la situación jurídica a la que se hace referencia se consolidó en favor del municipio de Guaduas – Cundinamarca, no solo con

ocasión al pago realizado por el demandante, sino como consecuencia de la falta de ejercicio de su carga procesal consistente en formular como excepción previa en el proceso de cobro coactivo adelantado por la Contraloría del Departamento de Cundinamarca, el hecho que los actos administrativos que soportaban la obligación de cobro habían sido demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los fundamentos de esta consideración se expondrán a continuación.

5.1.3.6. LOS HECHOS QUE DIERON LUGAR AL PAGO EFECTUADO POR EL DEMANDANTE Y A LA EXIGENCIA DE DEVOLUCIÓN A LA AUTORIDAD DEMANDADA

De la revisión del expediente se encuentra probado lo siguiente:

5.1.3.6.1. La Dirección de Investigaciones, Subdirección de Procesos de Responsabilidad de la Contraloría de Cundinamarca, en el marco del expediente No. 9804012, profirió el Fallo de Responsabilidad Fiscal No. 002 del 15 de marzo de 2004¹⁵, en el que declaró como responsable fiscal al señor José Raúl Pinilla Martínez, en su calidad de alcalde del municipio de Guaduas, con ocasión a la liquidación a satisfacción y la cancelación de la obra objeto del contrato No. 015/97 y en el marco del convenio interadministrativo No. 082/97, obra que se encontraba inconclusa, causando, a criterio de la Contraloría, un daño patrimonial al municipio.

5.1.3.6.2. En consecuencia, la Dirección de Investigaciones, Subdirección de Procesos de Responsabilidad de la Contraloría de Cundinamarca, en el Fallo de Responsabilidad Fiscal No. 002 del 15 de marzo de 2004 resolvió entre otros aspectos:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar como responsable fiscal a José Raúl Pinilla, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.000.599

¹⁵ EXPEDIENTE. Folios 43 a 92.

*expedida en Guaduas, quien se desempeñará como alcalde del municipio de Guaduas en la época de los hechos objeto de investigación, por la suma de TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL MILLONES CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (\$385.144.272), y solidariamente junto con el señor JUAN GUILLERMO GUERRERO GARCÍA, identificado con la C.C. No. 19.472.331, en su calidad de contratista del contrato de obra No. 015/97, en cuantía de SEIS MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL CIENTO CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$6.266.155.00), por el faltante de obra presentado en la ejecución del mismo, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.
(...)*

ARTÍCULO SEXTO: Ordenar como medida cautelar el embargo del vehículo de placas ANI 096, marca SUZUKI, modelo 1982, color gris – marfil, cuya propiedad ostenta el señor JOSÉ RAUL PINILLA MARTINEZ, identificado con la cédula de ciudadanía 79.000.599 de Guaduas. Líbrense los correspondientes oficios.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Una vez en firme esta providencia, y ante el no pago voluntario de los responsables fiscales, envíese el original a la Subdirección de Jurisdicción Coactiva de esta Contraloría para lo de su cargo. De la misma manera, librar los comunicados correspondientes para el registro de las medidas cautelares e informando que las mismas quedarán a disposición de la Subdirección de Jurisdicción Coactiva.

ARTÍCULO OCTAVO: En firme el fallo con responsabilidad fiscal, oficiar a la Contraloría General de la República para que sean incluidos los nombres de los responsables en el Boletín que publica esa entidad”¹⁶.

5.1.3.6.3. En contra de esta decisión el señor Pinilla Martínez interpuso el recurso de reposición y en subsidio de apelación, siendo decidida la reposición por la misma autoridad en Auto No. 00004 del 22 de abril de 2004¹⁷, por el cual se aclaró que la suma individual que debía pagar el demandante por concepto de responsabilidad fiscal equivalía a trescientos ochenta y cinco millones ciento cuarenta y cuatro mil doscientos setenta y dos pesos (\$385.144.272), y solidariamente junto con el señor Juan Guillermo Guerrero García (en su calidad de contratista del contrato de obra No. 015/97), la suma de seis millones doscientos sesenta y seis mil ciento cincuenta y cinco pesos (\$56.266.155.00). El acto recurrido se confirmó en sus demás aspectos.

¹⁶ Ibid folios. 91 y 92.

¹⁷ Ibid. folios 122 a 123.

5.1.3.6.3.4. La apelación fue decidida por el Contralor de Cundinamarca en Resolución No. 0422 del 5 de mayo de 2004¹⁸, confirmando el fallo con responsabilidad fiscal.

5.1.3.6.3.5. La Dirección de Investigaciones – Subdirección de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Cundinamarca, el 29 de junio de 2004 profirió Auto por el cual se libra mandamiento de pago por vía ejecutiva, resolviendo:

“PRIMERO: Librar MANDAMIENTO DE PAGO por la vía ejecutiva a favor de la Tesorería del Municipio de Guaduas, Cundinamarca, y en contra de los señores JOSÉ RAUL PINILLA MARTÍNEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.000.599 de Guaduas, Cundinamarca, en su condición de Ex Alcalde del municipio de Guaduas y JUAN GUILLERMO GUERRERO GARCÍA, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.472.331 de Bogotá en su condición de Contratista; en cuantía de TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS MCTE (\$285.144.272) MCTE a JOSÉ RAÚL PINILLA MARTÍNEZ y solidariamente junto con JUAN GUILLERMO GUERRERO GARCÍA en cuantía de SEIS MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL CIENTO CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$6.266.155) MCTE, valor que deberá ser consignado por los sancionados a favor de la Tesorería del Municipio de Guaduas, Cundinamarca, más los intereses legales del 12% anual, según lo establecido en el artículo 9º de la Ley 68 de 1923, que se causen desde que se hizo exigible la obligación, hasta cuando se efectúe el pago total, más las costas del proceso. Igualmente hasta el monto del valor asegurado por la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A. en cuantía de TRES MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS (\$3.400.000) MCTE., como capital más un interés moratorio igual al certificado como bancario corriente por la Superintendencia Bancaria aumentado en la mitad (Ley 510 de 1999, artículo 111 parágrafo que modificó el artículo 1080 del Código de Comercio), desde que se hizo exigible hasta su cancelación total.

SEGUNDO: El pago deberá efectuarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente providencia (artículo 498 del CPC); o en su defecto interponer los recursos de ley dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación; o formular las excepciones

¹⁸ Ibid. folios 127 y 128.

conforme al procedimiento previsto en el artículo 93 de la Ley 42 de 1993 y en los términos establecidos en el artículo 509 del C.P.C.”¹⁹.

5.1.3.6.3.6. El señor José Raúl Pinilla Martínez interpuso demanda en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra del Fallo de Responsabilidad Fiscal No. 002 del 15 de marzo de 2004, del Auto No. 004 del 22 de abril de 2004 y de la Resolución No. 422 del 5 de mayo de 2004, siendo de conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera “Subsección A”, expediente No. 25000-23-24-000-2004-00840-01.

5.1.3.6.3.7. Consultado el proceso en la página Web de la Rama Judicial²⁰, el proceso fue radicado el 15 de septiembre de 2004 y admitido el 9 de junio de 2005. Son partes del proceso, como demandante, en señor José Raúl Pinilla Martínez, y como demandada la Contraloría General de Cundinamarca. No obra constancia que el municipio de Guaduas haya sido vinculado al proceso.

5.1.3.6.3.8. El 2 de agosto de 2007 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia en primera instancia en la que resolvió:

“PRIMERO. Declárese no probadas las excepciones propuestas por la Contraloría de Cundinamarca.

SEGUNDO: Declárese la nulidad parcial de los siguientes actos: Fallo de responsabilidad fiscal No. 002, del 15 de marzo de 2004; Auto 004 del 22 de abril de 2004, y Resolución 422 del 5 de mayo de 2004, expedidos por la Contraloría de Cundinamarca, en cuanto declararon responsable fiscalmente al señor JOSÉ RAÚL PINILLA MARTÍNEZ, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. A título de restablecimiento del derecho declárase que el señor JOSÉ RAÚL PINILLA MARTÍNEZ no ha incurrido en responsabilidad fiscal, y por ende, no está obligado a pagar suma

¹⁹ Ibid. folio 95.

²⁰ RAMA JUDICIAL. “Consulta de procesos”. Disponible en: <<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=hEYJ9jba9P5mMfBMzzwqLhTUoKo%3d>>. Consultado el 22 de abril de 2020.

alguna derivada de los actos cuya nulidad se declara en el numeral anterior.

CUARTO. Niéganse las demás súplicas de la demanda”.

5.1.3.6.3.9. En contra de esta decisión, el apoderado de la Contraloría de Cundinamarca interpuso recurso de apelación ante el H. Consejo de Estado. Consultada la página Web de la Rama Judicial, el recurso fue interpuesto el 2 de agosto de 2007, y el proceso se remitió el 23 de octubre de 2007 a la H. Corporación para lo de su conocimiento.

5.1.3.6.3.10. Obra en el proceso copia del Auto del 3 de octubre de 2007 “*auto mediante el cual se termina un proceso ejecutivo por pago de la obligación*”²¹, proferido por la Dirección de Investigaciones, Subdirección de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Cundinamarca, en el marco del Proceso Ejecutivo No. 484. De la lectura de tal acto se destacan los siguientes hechos relevantes para el proceso:

a) La orden de mandamiento de pago se notificó personalmente al apoderado de la aseguradora el 17 de agosto de 2004, al curador del señor JUAN GUILLERMO GUERRERO el 27 de octubre de 2004, y el 25 de noviembre de 2004 al curador del señor José Raúl Pinilla Martínez.

b) Contra el mandamiento de pago propusieron excepciones el apoderado de la compañía aseguradora y el curador ad litem del señor Guerrero García, las cuales fueron desestimadas mediante auto No. 00010 del 22 de diciembre de 2004.

c) El 9 de junio de 2005 se terminó el proceso de manera parcial frente a la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., por pago total de la obligación a su cargo.

²¹ EXPEDIENTE. folios 96 a 101.

d) El 30 de julio de 2007 se presentó a la Subdirección Coactiva el señor José Raúl Pinilla y solicitó la liquidación de la obligación al 1º de agosto del mismo año, la cual ascendió a la suma de quinientos treinta y cinco millones noventa y un mil novecientos treinta y nueve pesos MCTE (\$535.091.939.00) por concepto del crédito, y la suma de CUATROCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS MCTE (\$450.000.00) por concepto de costas. De la liquidación efectuada obra constancia en el expediente²².

e) El 31 de julio de 2007 el señor Pinilla Martínez canceló la suma de cuatrocientos cincuenta mil pesos MCTE (\$450.000) por concepto de costas, y allegó el comprobante de pago No. 3478615 del Banco de Bogotá, Centro de Pagos Chapinero, del 31 de julio de 2007, por valor de quinientos treinta y cinco millones noventa y un mil novecientos treinta y nueve pesos MCTE (\$535.091.939.00), a nombre de “Fondos Comunes Tesorería Guaduas proceso coactivo 484”, cuenta corriente No. 35.6008243, motivo por el cual se procedió a la terminación del proceso ejecutivo seguido en contra de los señores José Raúl Pinilla y Juan Guillermo Guerrero, mediante Auto No. 00016 del 31 de julio de 2007.

f) El 22 de agosto, en auto No. 00001, se inició de oficio el proceso para revocar el Auto No. 00016 del 31 de julio de 2007, toda vez que el pago por valor de quinientos treinta y cinco millones noventa y un mil novecientos treinta y nueve pesos MCTE (\$535.091.939.00), se acreditó mediante consignación espuria, hecho que fue denunciado el 22 de agosto de 2007 ante la Fiscalía General de la Nación, en escrito con radicado No. 16008.

g) El 22 de agosto de 2007 el señor José Raúl Pinilla Martínez aportó nuevo comprobante de consignación del Banco de Bogotá a nombre de la cuenta Fondos Comunes de la tesorería del municipio de Guaduas, donde figura que se consignó en efectivo la suma de trescientos cincuenta y ocho

²² Ibid. folio 111.

millones noventa y un mil novecientos treinta y nueve pesos (\$359.091.939.00) y en cheques la suma de ciento setenta y siete millones de pesos MCTE (\$535.091.939).

h) El 27 de agosto el señor Pinilla solicitó que se liquidaran los intereses de crédito hasta el 22 de agosto de 2007, la cual ascendía a la suma de dos millones setecientos dieciséis mil setenta y tres pesos MCTE (\$2.716.073).

i) El 28 de agosto el apoderado del señor Pinilla allegó comprobante de consignación del Banco de Bogotá de la misma fecha por valor de dos millones setecientos dieciséis mil setenta y tres pesos MCTE (\$2.716.073.00), y el 3 de septiembre solicitó la terminación del proceso. Obra copia de los comprobantes de consignación en el expediente²³.

j) El 14 de septiembre de 2007 mediante Auto No. 00017 se revocó el auto No. 00017 del 31 de julio de 2007.

5.1.3.6.3.11. En consideración a los hechos antes expuestos, la Dirección de Investigaciones, Subdirección de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Cundinamarca, en el Auto No. 000022 del 3 de octubre de 2007 resolvió:

“PRIMERO: Declarar terminado el Proceso Ejecutivo por Jurisdicción Coactiva, radicado bajo el número 484, seguido contra los señores JOSÉ RAÚL PINILLA MARTÍNEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.000.599 de Guaduas y JUAN GUILLERMO GUERRERO GARCÍA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.472.331 de Bogotá, por pago total de la obligación.

SEGUNDO: Levantar la medida de embargo que pesa sobre el vehículo campero Susuki con placas ANI 096. Librense los oficios correspondientes.

TERCERO: Oficiar a la Contraloría General de la República, a efectos de la exclusión del Boletín de Responsables Fiscales.

²³ Ibid. folios 109 y 110.

CUARTO: Efectuar las desanotaciones del caso y archivar el proceso No. 484.

QUINTO: Contra la presente providencia proceden los recursos de reposición y apelación dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, interpuesto el primero, ante quien lo profirió y el segundo, ante el Despacho del señor Contralor de Cundinamarca²⁴.

5.1.3.6.3.12. El H. Consejo de Estado, en sentencia del 1º de noviembre de 2012²⁵, confirmó la sentencia proferida el 2 de agosto de 2007 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

5.1.3.6.3.13. El 1º de febrero de 2012, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría de Cundinamarca mediante Oficio No. C13109700005²⁶, le informó al señor Alcalde del municipio de Guaduas la decisión adoptada por el H. Consejo de Estado antes referida, y que el proceso de cobro coactivo adelantado por la Subdirección de Jurisdicción Coactiva se declaró terminado el 3 de octubre de 2007 una vez se acreditó el pago de las costas del proceso y el monto de la obligación, consignándose en la Tesorería Municipal el total de \$537.808.012.oo.

5.1.3.6.3.14. En virtud de una queja interpuesta por el demandante a la Contraloría de Cundinamarca, con radicación del 12 de julio de 2013, la Contraloría mediante Oficio del 31 de julio de 2013²⁷ le informó al actor que conocida la decisión del 1º de noviembre de 2013 del H. Consejo de Estado, el organismo de control procedió a dar traslado de la decisión a la Administración municipal de Guaduas, por cuanto los dineros fueron allí depositados. Afirma que el municipio de Guaduas debe dar cumplimiento a lo resuelto en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y confirmada por el H. Consejo de Estado.

²⁴ Ibid. folio 99.

²⁵ Ibid. folios 155 a 170.

²⁶ Ibid. folios 176 y 177.

²⁷ Ibid. folios 179 y 180.

5.1.3.6.3.15. Previo requerimiento efectuado por el actor²⁸, en comunicación del 8 de agosto de 2015 (acto administrativo demandado), el Alcalde municipal de Guaduas le informó que: i) en el proceso judicial el demandante no solicitó la devolución del dinero presuntamente consignado a las cuentas del municipio de Guaduas; ii) en el proceso no se vinculó al municipio como demandado, beneficiario, parte obligada o en llamamiento en garantía; iii) el efecto del fallo es inter partes motivo por el cual el municipio, al no ser un sujeto pasivo de la demanda, no se encuentra obligado a restituir un monto que no se le ha exigido vía judicial; iii) se debe tener en cuenta el fenómeno de la prescripción para realizar la reclamación del pago de lo no debido, definida en el artículo 2512 y siguientes del código civil; iv) se tiene conocimiento de un proceso ejecutivo en contra del municipio presentada en octubre de 2014, radicado No. 25269333300120140038700, apelado en primera instancia ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y que no ha sido notificado. Por tales razones, el señor Alcalde negó el reintegro de los valores solicitados.

5.1.3.6.3.16. El 18 de agosto de 2015 el actor interpuso recurso de reposición en contra del acto administrativo contenido en la aludida comunicación. El recurso fue resuelto por el señor Alcalde de Guaduas en Resolución No. 426 del 19 de octubre de 2015 (acto administrativo demandado), en el sentido de confirmar en todas sus partes la respuesta entregada el 8 de agosto de 2015.

5.1.3.7. ANÁLISIS DE LOS HECHOS PROBADOS EN EL PROCESO

La Sala procederá a analizar los hechos relevantes para el proceso, de conformidad con el marco legal y jurisprudencial expuesto en líneas anteriores en esta providencia, bajo las siguientes consideraciones:

²⁸ Ibid. folios 183 a 190.

5.1.3.7.1. El demandante no participó en el proceso de cobro coactivo ante la Dirección de Investigaciones, Subdirección de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Cundinamarca, en el marco del Proceso Ejecutivo No. 484. Tal y como se observó de la lectura del Auto del 3 de octubre de 2007 proferido por tal autoridad, en el que se informa que la notificación del auto por el cual se había librado mandamiento de pago, había sido notificado al curador del actor el 25 de noviembre de 2004, es decir, que ante la ausencia del actor en el proceso coactivo, actuó en su representación un curador.

5.1.3.7.2. El demandante no afirma en el escrito de demanda, ni existe prueba en el proceso que permita demostrar que desconocía la existencia del proceso administrativo de cobro coactivo, por el contrario, con el hecho de haber concurrido al mismo el 30 de julio de 2007 para efectos de pagar el valor adeudado por concepto del fallo de responsabilidad fiscal, se demuestra su conocimiento de la actuación.

Para la fecha en que el demandante interpuso la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en sede judicial en contra del acto administrativo que lo declaró responsable fiscal y de aquellos que resolvieron los recursos en sede administrativa, esto es, el 4 de septiembre de 2004, aún la administración en el proceso de cobro coactivo no había hecho efectivas todas las notificaciones en contra del auto que libró el mandamiento de pago, siendo la primera notificación surtida a la aseguradora el 17 de agosto de 2004 y la última al curador del actor el 25 de noviembre de 2004.

5.1.3.7.3. El demandante al no participar en el proceso administrativo de cobro coactivo, no formuló las excepciones previas en contra del mandamiento de pago, entre las cuales se encuentra la de interposición de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo prevista en el numeral 5º del artículo 831 del

Estatuto Tributario, la cual es concordante con la excepción previa de pleito pendiente a la que se refiere el numeral 10º del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, aplicable para la fecha en que se surtió tal actuación. El curador del actor tampoco propuso tal medio exceptivo u otros.

5.1.3.7.4. La falta de comparecencia del actor implicó que no se propusiera el recurso de reposición en contra del auto que libró mandamiento de pago formulando las excepciones previas, o que se hubieran interpuesto las excepciones de mérito en los términos del ya citado artículo 6º de la Resolución Orgánica No. 05499 de 2003 de la Contraloría General de la República.

5.1.3.7.5. De igual manera, la falta de actuación en el proceso ejecutivo dio lugar a que el auto por el cual se resolvieron las excepciones no fuera objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 10º de la aludida Resolución.

5.1.3.7.6. El hecho de proponer excepciones previas y de mérito en contra del auto que libró el mandamiento de pago, tiene por consecuencia jurídica la decisión fondo por parte de la administración sobre el particular, que en caso de ser favorable da lugar a que se declare y ordenare la terminación y archivo del proceso cuando fuere del caso, y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado.

5.1.3.7.7. No obstante, el hecho de no proponer tales excepciones tiene por consecuencia que el funcionario ejecutor ordene el remate y el avalúo de los bienes embargados y de los que posteriormente se embarguen, si fueren del caso, o seguir adelante con la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo, para lo cual practicarán la liquidación del crédito y condenarán en costas al ejecutado²⁹.

²⁹ Sentencia. Ver consideración 5.1.3.3.8.

5.1.3.7.8. Debe aclararse que la formulación de excepciones en el marco del proceso ejecutivo, constituyen cargas procesales, estas últimas definidas por la H. Corte Constitucional así:

“3.6.1.5. La jurisprudencia de esta Corporación ha distinguido en este sentido de manera clara los deberes, las obligaciones y las cargas procesales:

(...)

Finalmente, las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso.

Como se ve, las cargas procesales se caracterizan porque el sujeto a quien se las impone la ley conserva la facultad de cumplirlas o no, sin que el Juez o persona alguna pueda compelerlo coercitivamente a ello, todo lo contrario de lo que sucede con las obligaciones; de no, tal omisión le puede acarrear consecuencias desfavorables. Así, por ejemplo probar los supuestos de hecho para no recibir una sentencia adversa”. (Subraya la Sala).”

En ese orden de ideas observa la Corte que el derecho constitucional de acceso a la administración de justicia debe acompañarse con deberes, obligaciones y cargas procesales que el legislador en desarrollo de mandatos como los contenidos en el artículo 95-7 constitucional puede imponer a quienes acuden a la organización judicial del Estado; deberes, obligaciones y cargas que se orientan a garantizar los principios propios de la administración de justicia (art. 228 C.P.)³⁰.

5.1.3.7.9. Tal y como lo refiere la H. Corte Constitucional, las cargas procesales son situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa (esto es, que el requerido puede cumplir o no), pero que su omisión trae aparejadas consecuencias desfavorables para él.

5.1.3.7.10. En materia del proceso de cobro coactivo administrativo adelantado por las contralorías, se tiene que la consecuencia desfavorable de no atender la carga de proponer las excepciones previas o de mérito en

³⁰ PRETELT CHALJUB, Jorge Ignacio (M.P.) (Dr.). H. Corte Constitucional. Sentencia C-279 de 2013. Referencia: expediente D – 9324.

contra del acto que libra mandamiento de pago, es precisamente que el funcionario competente siga adelante con la ejecución.

5.1.3.7.11. De la misma manera la consecuencia jurídica de no cuestionar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo las resoluciones que resuelven las excepciones y ordenan la ejecución, implica que se continúe el procedimiento del remate de los bienes. De lo contrario, la interposición de las demandas en este caso da lugar a la suspensión del remate de los bienes hasta cuando haya pronunciamiento definitivo de la jurisdicción, según el artículo 10 de la Resolución Orgánica No. 05499 de 2003.

5.1.3.7.12. El ejercicio de las cargas procesales antes aludidas, tienen como efecto para el caso de las excepciones favorables la culminación del proceso ejecutivo, y para el caso de las demandas en contra del auto que resuelven las excepciones y ordenan la ejecución, que se suspenda el procedimiento de remate de los bienes. En ambos casos deja de ser exigible la obligación en cabeza del destinatario del acto que presta mérito ejecutivo. No obstante, cuando no se ejercen estos medios de defensa, la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos continúan vigentes, y pueden seguir siendo exigidos por el funcionario competente.

5.1.3.7.13. En el caso concreto, el demandante no atendió las cargas procesales previstas en el proceso ejecutivo de cobro al no concurrir al mismo, permitiendo que los actos administrativos que soportan la obligación a su cargo mantuvieran plenos efectos jurídicos.

5.1.3.7.14. El demandante había demandado tales actos administrativos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo cual hubiera podido formular como excepción previa en el proceso de cobro, sin embargo no lo hizo. Además de haber formulado la excepción y de obtener una respuesta desfavorable, tal decisión pudo haber sido demandada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con lo cual la administración no hubiera podido seguir adelante con la ejecución.

5.1.3.7.15. Contrario a tales actuaciones el demandante hasta el 30 de julio de 2007 concurrió al proceso de cobro coactivo con el interés de pagar la suma adeudada, momento para el cual aún no se había proferido la sentencia de primera instancia por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y respecto de la nulidad de los actos administrativos que soportaban tal obligación.

5.1.3.7.16. La administración entendió que el pago había sido efectivamente realizado por el actor los días 27 y 28 de agosto de 2007, en consignaciones efectuadas a la cuenta Fondos Comunes de la tesorería del municipio de Guaduas del Banco de Bogotá. Tal municipio correspondía a la entidad afectada en el fallo de responsabilidad fiscal en contra del demandante.

5.1.3.7.17. Por tal motivo, en Auto del 3 de octubre de 2007, la Dirección de Investigaciones, Subdirección de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Cundinamarca, dio por terminado el Proceso Ejecutivo No. 484, en aplicación del artículo 537 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el numeral 4º del artículo 93 de la Ley 42 de 1993.

5.1.3.7.18. Al momento en que se hizo efectivo el pago por parte del demandante y la Contraloría de Cundinamarca declaró la terminación el proceso de cobro coactivo, ya había sido proferida la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declarando la nulidad de los actos administrativos que soportaron la obligación de pago. Sin embargo, tal decisión no se encontraba en firme, por cuanto la autoridad demandada en ese proceso había interpuesto el recurso de apelación, el cual en los términos del artículo 181 del Código de Contencioso Administrativo, se concedía en el efecto suspensivo. Por tanto, para ese momento los actos administrativos conservaban su presunción de legalidad.

5.1.3.7.19. En cuanto al argumento del demandante respecto a que el pago fue indebido, se aclara conforme al marco legal y jurisprudencial antes expuesto³¹, que deben concurrir como elementos para su configuración los siguientes: a) que una persona haya efectuado un pago a otra; y b) que el pago carezca de todo fundamento jurídico; c) que el pago obedezca a un error de quien lo realizó. En este caso está acreditado el pago, pero para el momento en que se efectuó si existía un fundamento jurídico soportado en la obligación derivada de la fuerza ejecutoria del acto administrativo que lo declaró responsable fiscal, y le impuso el deber de indemnización en cabeza del municipio de Guaduas.

5.1.3.7.20. Por otra parte, el motivo de error alegado por el demandante, esto es haber pagado para poder inscribir su candidatura al municipio para el periodo 2008-2011, no es de recibo, comoquiera que la obligación de pago no se derivaba de su interés de ejercer un cargo público, sino de un mandamiento de pago que no fue objeto de recursos o de formulación de excepciones de mérito y que quedó en firme, facultando a la administración a seguir adelante con la ejecución.

5.1.3.7.21. Efectuado el pago por parte del actor al municipio de Guaduas, siguiendo con los lineamientos dados en esta sentencia³², se tiene que surgió una situación jurídica en favor del municipio derivada del pago realizado por el actor, la cual para el momento en que se efectuó tenía como fundamento jurídico el fallo de responsabilidad fiscal que declaraba a la entidad territorial como afectada, y al actor como responsable fiscal obligado a resarcirla. Para ese momento tal acto administrativo no había sido suspendido o anulado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

³¹ Ver Sentencia, consideración 4.1.

³² Ver Sentencia, consideración 5.1.3.5.

5.1.3.7.22. Efectuado el pago, los actos administrativos que soportaban la obligación cumplieron su condición resolutoria, consistente en resarcir a la entidad afectada por parte de la conducta desplegada por el responsable fiscal, motivo por el cual se configuró la causal de pérdida de fuerza ejecutoria prevista en el numeral 4º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.

5.1.3.7.22. El municipio de Guaduas no fue vinculado al trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra Fallo de Responsabilidad Fiscal No. 002 del 15 de marzo de 2004, del Auto No. 004 del 22 de abril de 2004 y de la Resolución No. 422 del 5 de mayo de 2004, surtido en primera instancia ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección A y en segunda instancia ante la Sección Primera del H. Consejo de Estado. No se observa prueba que acredite que el demandante haya puesto en conocimiento de las autoridades judiciales en ese proceso, el hecho del pago efectuado al municipio de Guaduas.

5.1.3.7.23. Ejecutoriada la sentencia del 1º de noviembre de 2012 por el H. Consejo de Estado, quedó en firme la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por la cual se declaró la nulidad del Fallo de Responsabilidad Fiscal No. 002 del 15 de marzo de 2004, del Auto No. 004 del 22 de abril de 2004 y de la Resolución No. 422 del 5 de mayo de 2004, decisión judicial que como se refirió en líneas anteriores³³, adquiere efectos ex tunc, afectando el nacimiento del acto anulado y retrotrayendo la situación jurídica al momento en que se encontraba antes de que hubiera sido expedida la actuación de la administración.

5.1.3.7.24. Así, en principio, independientemente de que los actos administrativos hayan perdido su fuerza ejecutoria, el juicio de legalidad efectuado y por el cual se declaró la nulidad de los actos administrativos

³³ Sentencia. Ver consideración 5.1.3.5.

impone el restablecimiento del derecho durante el tiempo en que los actos produjeron efectos jurídicos.

5.1.3.7.25. Sin embargo, los efectos ex tunc de las sentencias que declaran la nulidad de los actos administrativos demandados tienen por excepción el respeto a las situaciones jurídicas consolidadas, entendidas como aquellas que ocurrieron o se generaron y no fueron recurridas o demandadas por la parte interesada dentro de la oportunidad legal, y que por tanto al consolidarse no pueden ser afectadas por tales decisiones judiciales.

5.1.3.7.26. En este caso, el deber de pago por parte del demandante al municipio de Guaduas, nunca fue discutido en sede del proceso de cobro coactivo adelantado ante la Contraloría de Cundinamarca, ni siquiera se propusieron los mecanismos previstos en el procedimiento para poner de presente la discusión pendiente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo respecto de los actos que soportaban la obligación de pago, circunstancia que dio lugar a que se mantuvieran incólumes los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, hasta el momento en que se cumplió la condición resolutoria con ocasión del pago.

5.1.3.7.27. De la misma manera tampoco se discutió el hecho del pago en el referido proceso judicial, motivo por el cual el municipio de Guaduas no fue parte del proceso, y por tanto no se observa en la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmado por el H. Consejo de Estado, la obligación en cabeza del municipio de devolver el dinero pagado por el actor.

5.1.3.7.28. A la fecha de ejecutoria de la sentencia del H. Consejo de Estado, no se encontraba en discusión el pago efectuado por el actor al municipio de Guaduas.

5.1.3.7.29. Desde la fecha en que se hizo efectiva la totalidad del pago al municipio de Guaduas, esto es el 28 de agosto de 2007, al 19 de agosto de 2015, momento en que el actor exigió la devolución del dinero pagado al municipio, habían transcurrido cerca de ocho años, un término muy superior al de cinco años de prescripción previstos para la prescripción de la acción ejecutiva, en los términos del artículo 2536 del Código Civil.

5.1.3.7.30. En virtud de las consideraciones dadas la Sala concluye lo siguiente:

i) No es posible exigirle al municipio de Guaduas la devolución de una suma de dinero que al momento de pagársele, se encontraba justificada en unos actos administrativos que conservaban su presunción de legalidad, y que dieron lugar a una situación jurídica consolidada en favor del municipio, ante la falta de discusión oportuna del hecho mismo del pago en sede administrativa o judicial, al momento en que quedó en firme la decisión por la cual se declaraba la nulidad de tales actos administrativos.

ii) No hay lugar a compensar la falta de actuación del demandante en el proceso administrativo de cobro coactivo, en el ejercicio de las cargas procesales que le correspondían, omisión que conllevó a que los actos administrativos conservaran su fuerza ejecutoria y que tuviera plena justificación el cobro de la obligación al momento en que el demandante efectuó el pago correspondiente, lo que a la postre significó que el hecho del pago diera lugar a la configuración de una situación jurídica a favor del municipio de Guaduas.

iii) El municipio de Guaduas al no estar vinculados en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho adelantados ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el H. Consejo de Estado, no se encuentra obligado a dar cumplimiento a la decisión en los términos exigidos por el demandante, obligaciones que en todo caso tampoco se

encuentran contenidas en la parte resolutive de las decisiones judiciales, esto es, la orden de devolver suma alguna de dinero por concepto del pago efectuado por el actor al municipio.

iv) Si bien los efectos del fallo que declara la nulidad y restablecimiento del derecho tienen efectos hacia el pasado, éstos deben respetar situaciones jurídicas consolidadas, y en este caso, la situación en favor del municipio de Guaduas se consolidó por cuanto el hecho del pago no se encontraba en discusión, ni podía discutirse al momento en que quedó en firme la sentencia que declaró la nulidad de los actos proferidos por la Contraloría de Cundinamarca.

v) Al momento en que el demandante efectuó el pago, éste tenía plena justificación, derivada del mérito ejecutivo de los actos administrativos que soportaban la obligación, motivo por el cual no se configura el pago indebido al que se refiere el artículo 2313 del Código Civil. Distinto es el restablecimiento del derecho que le corresponde al demandante como consecuencia de la declaratoria de nulidad de tales actos administrativos, cuyo resarcimiento no le corresponde al municipio de Guaduas por cuanto no fue la autoridad que emitió tales decisiones, ni en contra de ella se emitieron órdenes en tal sentido en las sentencias que resolvieron las pretensiones de la demanda en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

5.1.3.8. Con fundamento en lo anterior, el cargo de nulidad no prospera.

5.2. SEGUNDO CARGO DE NULIDAD: LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SE EXPIDIERON CON DESCONOCIMIENTO DEL DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA:

5.2.1. FUNDAMENTOS DEL CARGO DE NULIDAD:

La autoridad demandada pudo haber requerido al demandante para que aclarara el sentido de su petición, y las dudas que a su juicio se presentaran sobre el escrito y sobre los documentos anexos. En consecuencia, profirió el acto por el cual resolvió el recurso de reposición, sin permitirle al afectado intervenir dentro de la actuación administrativa, lo que constituye una vía de hecho.

5.2.2. OPOSICIÓN AL CARGO:

La autoridad demandada guardó silencio sobre el cargo de nulidad.

5.2.3. ANÁLISIS DE LA SALA

5.2.3.1. Como se analizó en precedencia, la actuación administrativa en este caso inició con la petición elevada por el actor el 16 de junio de 2015³⁴, en el sentido de solicitar al municipio de Guaduas la devolución de la suma de dinero pagada al ente territorial como consecuencia del cumplimiento del fallo de responsabilidad fiscal declarado nulo por la jurisdicción de los intereses administrativos, más los intereses moratorios.

5.2.3.2. La petición fue resuelta por el señor Alcalde del municipio de Guaduas en comunicación con radicación del 10 de agosto de 2015, bajo los motivos ya descritos en esta sentencia³⁵, decisión contra la cual el demandante interpuso recurso de reposición, siendo confirmado el acto recurrido en la Resolución No. 426 del 19 de octubre de 2015.

5.2.3.3. De la lectura de los actos administrativos demandados, no se observa como fundamento de las decisiones adoptadas un motivo de duda que hubiera podido absolverse con el requerimiento al demandante, como lo propone el actor en el cargo de nulidad. En realidad, los fundamentos

³⁴ Expediente. folios 183 a 190.

³⁵ Sentencia, ver consideración 5.1.3.6.3.15.

jurídicos que soportaron la decisión fueron los descritos en esta sentencia y los analizados por la Sala en el primer cargo de nulidad.

5.2.3.4. Por lo demás, no se advierte situación alguna que haya dado lugar a una vía de hecho por parte de la autoridad en el proceso en sede administrativa que amerite la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados.

5.2.3.5. Una vez interpuesto el recurso de reposición por el demandante en contra de la comunicación del 10 de agosto de 2015, la autoridad administrativa lo resolvió en la Resolución No. 426 del 19 de octubre de 2015, actuación que guarda concordancia con lo previsto en el artículo 79 del CPACA, en tanto que el recurso se resolvió de plano, sin que el demandante haya solicitado la práctica de pruebas o la autoridad haya estimado su práctica de oficio.

5.2.3.6. Se encuentran acreditadas las intervenciones del demandante en el proceso en sede administrativa, sin que se observe una decisión de la administración por la cual se haya limitado su intervención, o una etapa adicional dentro del procedimiento administrativo surtido en que tal intervención debía realizarse, sin que tampoco el demandante la justifique.

5.2.3.7. De conformidad con lo expuesto el cargo de nulidad no prospera.

5.3. TERCER CARGO DE NULIDAD: LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS FUERON EXPEDIDOS CON FALSA MOTIVACIÓN:

5.3.1. FUNDAMENTOS DEL CARGO DE NULIDAD:

5.3.1.1. Se presenta error de derecho en la medida en que los motivos invocados si existieron materialmente, pero fueron mal apreciados por el funcionario y en consecuencia se tomó una decisión adversa a la realidad.

Se descalificaron las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el H. Consejo de Estado, y se inobservaron los documentos aportados al derecho de petición, relacionados con las consignaciones efectuadas, la certificación expedida por el Banco y el informe de su propia tesorería sobre el ingreso de los recursos a sus arcas.

5.3.1.2. El municipio omitió el análisis del pago de lo no debido efectuado, que se acredita con los documentos que hacen parte del acervo probatorio.

5.3.1.3. Las limitaciones de los actos administrativos demandados, están demostradas con la violación a la Constitución y a la ley conforme a las normas violadas descritas en la demanda.

5.3.2. OPOSICIÓN AL CARGO:

Las consideraciones de la autoridad demandada respecto del cargo de nulidad se encuentran contenidas en los argumentos dados respecto al primer cargo.

5.3.3. ANÁLISIS DE LA SALA:

Los motivos que sustentan el cargo de nulidad ya fueron objeto de análisis en el primer cargo, motivo por el cual la Sala se atiene a lo decidido en el mismo, y en consecuencia el tercer cargo no prospera.

5.4. En ese orden, comoquiera que no prosperó ninguno de los cargos de nulidad formulados por el demandante, la Sala negará las pretensiones de la demanda.

6. COSTAS PROCESALES

De otra parte, se condenará en costas en esta instancia a la parte vencida, cuya liquidación se hará conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del de la Ley 1437 de 2011, en armonía con los artículos 364 y 366 del Código General del Proceso.

En razón y mérito de lo todo lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. NIÉGANSE las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. CONDÉNASE en costas procesales al demandante y en consecuencia, por Secretaría **LIQUIDÁNSE** una vez quede ejecutoriada esta decisión.

TERCERO. ARCHÍVESE el expediente, previa ejecutoria.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, mediante Acta No.


CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada


FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado


LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado
Aclaro voto