

Señores

**H. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA SUBSECCIÓN A**

M.P. Dra. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ

rmemorialesposec04tadmccun@cendoj.ramajudicial.gov.co
Bogotá, D.C.

Referencia: Medio de Control Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Expediente: 25000-23-37-000-2020-00044-00
Demandante: Diana Marient Daza Quintero
Demandada: Contraloría de Bogotá, D.C.

GISELA PATRICIA BOLÍVAR MORA, identificada civil y profesionalmente como aparece al firmar, actuando en calidad de apoderada especial de la Contraloría de Bogotá D.C., según poder otorgado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Entidad, sobre el cual solicito se me reconozca personería para actuar, encontrándome dentro del término y oportunidad procesal pertinente, me dirijo a su despacho para dar **contestación a la demanda** radicada bajo el número de la referencia, manifestando desde ahora la oposición a las pretensiones de la misma, conforme a las siguientes consideraciones:

PRETENSIONES Y CONDENAS

De acuerdo con el auto proferido el 8 de octubre de 2020, la Sala decidió rechazar la demanda en cuanto a la pretensión subsidiaria de nulidad del Auto No. 401 del 13 de octubre de 2009 por el cual se avoca conocimiento del proceso de jurisdicción coactiva.

Además se admitió la demanda, en relación con la pretensión principal consistente en declarar la nulidad de actos administrativos proferidos en desarrollo del Proceso de Jurisdicción Coactiva No. 2031-09, cursado ante la Contraloría de Bogotá, D.C., así: Resolución No. 001 del 22 de noviembre de 2018 por la cual se resolvieron las excepciones propuestas contra el Auto No. 453 del 24 de diciembre de 2009 y Auto No. 002 del 14 de enero de 2019, por medio del cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la anterior resolución, los dos proferidos por la Subdirección de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá, D.C., y Auto sin número del 8 de febrero de 2019, expedido por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, el cual confirma la decisión que resolvió las

excepciones. Así mismo, condenar a la Contraloría de Bogotá, D.C. al pago de las costas procesales.

A manera de restablecimiento del derecho solicita se ordene:

- 1) En caso de prosperar la pretensión principal declarar probadas las excepciones propuestas contra el Auto No. 453 del 24 de diciembre de 2009, por medio del cual se dispuso librar mandamiento de pago en contra de Diana Marient Daza Quintero y declarar terminado el proceso de cobro coactivo No. 2031-09.
- 2) En caso de prosperar la pretensión subsidiaria, declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del Auto No. 401 del 13 de octubre de 2009, inclusive, por medio del cual fue avocado el conocimiento de proceso de cobro coactivo No. 2031-09 y ordenar que se remita a la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, el título ejecutivo que se pretende cobrar con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 115 del CPC y el numeral 6 del artículo 8 de la Resolución Reglamentaria No. 019 de 2008, vigente para la época de los hechos.
- 3) En caso de prosperar cualquiera de las pretensiones incoadas, ordenar a la Contraloría de Bogotá, D.C., a cancelar a manera de restablecimiento del derecho los salarios, primas, bonificaciones, prestaciones sociales y demás emolumentos laborales dejados de percibir en el cargo de Alcaldesa Local de Ciudad Bolívar, desde el 13 de octubre de 2009, fecha de expedición del auto No. 401, por medio del cual fue avocado el conocimiento del proceso de cobro coactivo No. 2031-09, en cuantía de \$978.645.646.18.
- 4) En caso de prosperar cualquiera de las pretensiones incoadas, ordenar a la Subdirección de Jurisdicción Coactiva que oficie a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, para que se excluya su nombre del Boletín de Responsables Fiscales.

NORMAS PRESUNTAMENTE DESCONOCIDAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En la demanda se señalan como normas presuntamente infringidas: los artículos 2, 6 y 29 de la Constitución Política, 100 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 90 y 92 de la Ley 42 de 1993, 115, 330 y 488 del Código de Procedimiento Civil, Ley 610 de 2000, Decreto 001 de 1984 y Resolución No. 019 de 2008 por la cual se establece el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en aplicación del artículo 2 de la Ley 1066 de 2006, se compila el procedimiento para el cobro coactivo y las competencias para su ejecución en la Contraloría de Bogotá, D.C., por indebido sustento normativo, indebida notificación del mandamiento de pago e inexistencia del título ejecutivo.

A LOS HECHOS

En relación con los hechos en que se fundamentó la demanda instaurada, la Entidad que represento considera necesario pronunciarse como sigue:

AL HECHO 1. Es cierto, se trató del proceso de responsabilidad fiscal No. 50100-0045/06, adelantado contra: Diana Marient Daza Quintero, en su calidad de representante legal del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar

AL HECHO 2. Es cierto.

AL HECHO 3. Es cierto. En virtud de las citaciones, la señora Diana Marient se hizo presente en la Subdirección de Jurisdicción Coactiva el 23 de diciembre de 2009, solicitando copias del proceso y manifestando que adelantará ante la jurisdicción respectiva las acciones contenciosas necesarias y señalando que no tiene los recursos necesarios para el pago de la obligación, tal como consta a folio 91 del expediente coactivo.

AL HECHO 4. Es cierto. Con el fin de notificar el Auto 453 de 2009, señalado se enviaron citaciones por correo electrónico a las direcciones indicadas por la señora Diana Marient Daza Quintero, con radicados del 18 de enero de 2010, obrantes a folios 95, 96 y 97 del expediente fiscal, en cuyo texto se lee:

Me permito solicitarle comparecer a este Despacho, Subdirección de Jurisdicción Coactiva ubicada en la carrera 16 No. 79-34, piso 3, dentro del término de diez (10) días, contados a partir del recibo de la presente comunicación, para efectos de la notificación personal del auto por el cual se libró mandamiento de pago dentro del proceso de la referencia.

No menciona la demandante que el 28 de enero de 2010, se hizo presente en la Subdirección de Jurisdicción Coactiva y que previa consulta del expediente, radicó una solicitud de copias que le fueron entregadas el mismo día, entre las cuales se incluyen los folios 85, 93 y 94 del expediente los cuales corresponden al Auto 401 de 2009 por el cual se avoca conocimiento y el Auto 453 del mismo año por el cual se libra mandamiento de pago.

AL HECHO 5. Es cierto. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B, el 18 de marzo de 2010, expidió auto admisorio dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 250002324000201000096, promovido por la señora Diana Marient Daza Quintero contra el Fallo No. 006 con responsabilidad fiscal del 26 de febrero de 2009 y los autos que resolvieron los recursos de reposición y apelación interpuestos contra el mismo y negó la medida de suspensión provisional de los actos administrativos demandados por considerar que no se evidenciaba una manifiesta violación de una norma superior. (folio 105 y siguientes, expediente coactivo).

AL HECHO 6. Es cierto. Dentro del Proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2010-00096, promovido por Diana Marient Daza Quintero contra la Contraloría de Bogotá, D.C., en primera instancia el Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las súplicas de la demanda al encontrar que la actuación del organismo de control, estuvo ajustada a derecho y que la demandante no esgrimió fundamentos para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados (folio 133 y ss). En segunda instancia, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Quinta Descongestión, el 16 de agosto de 2018, consideró que las omisiones acusadas en la apelación devienen infundadas y/o en nada desvirtúan la legalidad de los actos demandados, aunado al hecho que la demandante no aporta ningún otro argumento de juicio que desvirtúe la legalidad

de los actos demandados, por lo cual decidió confirmar la sentencia apelada. (folio 195 y ss).

También se puede mencionar que con ocasión de la sentencia que resolvió el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 2010-00096, la señora Diana Marient Daza Quintero interpuso acción de tutela contra la Sección Quinta del Consejo de Estado, solicitando protección del debido proceso y derecho a la defensa, presuntamente vulnerados con la expedición de la sentencia del 16 de agosto de 2018, la cual cursó con el número de radicación 2019-00006, en primera instancia en la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado, que el 7 de marzo de 2019, negó el amparo de tutela solicitado y en segunda instancia, en el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, que resolvió el 28 de junio de 2019, rechazar por improcedente la acción de tutela.

AL HECHO 7. Es cierto. Visible a folio 210 del cuaderno principal obra Auto No. 206 del 25 de octubre de 2018, por el cual se reanuda un proceso y se levanta la medida de suspensión del proceso coactivo 2031.

AL HECHO 8. No es cierto que, a 7 de noviembre de 2018, la señora Daza Quintero no hubiese sido notificada del auto de mandamiento de pago, pues el mismo le fue notificado por conducta concluyente el día 28 de enero de 2010, como se demuestra adelante en este escrito. Es cierta la presentación de los dos escritos el 7 de noviembre de 2018, con radicación 1-2018-26318 que reposa a folio 217 del cuaderno principal y 1-2018-26317 obrante a folio 1 del cuaderno de excepciones.

AL HECHO 9. Es cierto. Obra a folio 256 del cuaderno principal Auto 265 del 22 de noviembre de 2018, el cual se pronuncia sobre el recurso de reposición incoado contra el Auto 453 del 24 de diciembre de 2009, recurso que fue rechazado por extemporáneo.

AL HECHO 10. Es cierto. Obra a folio 262 del cuaderno principal, escrito radicado bajo el número 1- 2018-28556 del 28 de noviembre de 2018, suscrito por la ejecutada señora Diana Marient Daza Quintero, quien interpone recurso de

reposición contra el Auto No. 265 del 22 de noviembre de 2018. por el cual se resuelve el recurso de reposición contra el Auto 453/09 y a folio 270 el Auto 294 del 21 de diciembre de 2018 por el cual se resuelve rechazar por improcedente el recurso contra el Auto 265 del 22 de noviembre de 2018.

AL HECHO 11. Es cierto, obra la Resolución 001 del 22 de noviembre de 2018 a folio 8 del cuaderno de excepciones.

AL HECHO 12. Es cierto, obra a folio 16 del cuaderno de excepciones Auto 280 del 4 de diciembre de 2018 por el cual se decide una solicitud de nulidad impetrada por la ejecutada relacionada con el artículo cuarto de la Resolución No. 001 del 22 de noviembre de 2018, por medio de la cual se resolvieron las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, donde se trajo a colación lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 42 de 1993 que dispone el trámite de las excepciones.

AL HECHO 13. Es cierto, obra a folio 25 del cuaderno de excepciones el recurso interpuesto por la ejecutada en el proceso coactivo, a folio 30 el Auto 002 del 14 de enero de 2019 mediante el cual se resuelve no reponer y a folio 37 el Auto del 8 de febrero de 2019 por el cual se desata el recurso de apelación, notificado por estado No. 24 del 11 de febrero de 2019 (folio 43). Las demás expresiones son apreciaciones de la demandante.

AL HECHO 14. Es cierto.

PROPOSICIÓN DE EXCEPCIONES

De conformidad con lo previsto por el Numeral 6° del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- en concordancia con el artículo 282 del Código General del Proceso, solicito a la señora magistrada reconocer y declarar de oficio las excepciones que se demuestren dentro del proceso.

FUNDAMENTOS DE LA DEFENSA

Aspectos relevantes del Proceso Coactivo 2031 de 2009

Se trata del Proceso de Jurisdicción Coactiva No. 2031/09, iniciado por la Contraloría de Bogotá, D.C., contra la señora Diana Marient Daza Quintero, cuyo título ejecutivo es el Fallo 006 del 26 de febrero de 2009, proferido dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 50100-0045-06, según el cual la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C., estableció responsabilidad contra la señora Daza Quintero, en calidad de representante legal del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, en cuantía inicial de \$178.360.014, por gestión no diligente e irregularidades en la suscripción y ejecución del convenio interadministrativo No. 091 de 2005 con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Dicho fallo con responsabilidad fiscal quedó en firme y ejecutoriado el 23 de septiembre de 2009, al tenor de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 610 de 2000 y en el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo¹, después de resolver desfavorablemente para la ejecutada el recurso de reposición y en subsidio apelación, según autos del 29 de mayo de 2009 y del 10 de agosto de 2009, respectivamente².

La Subdirección de Jurisdicción Coactiva recibió de la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal³, el traslado de los actos administrativos que conforman el título ejecutivo y mediante Auto No.401 del 13 de octubre de 2009⁴ avocó el conocimiento del proceso y dio inicio a la etapa persuasiva, comunicando esta decisión a la ejecutada, a través de los radicados 2009-68956 y 2009-68966 del 20 de octubre de 2009 y notificación personal el 23 de diciembre de 2009.

El 24 de diciembre de 2009 se expidió el mandamiento de pago por vía ejecutiva⁵ el cual fue notificado por conducta concluyente el 28 de enero de 2010⁶.

¹ Folio 71 cuaderno principal

² folios 34 a 63 del cuaderno principal

³ Radicado 2009-63914 de 30 de septiembre de 2009

⁴ (folio 85 del cuaderno principal)

⁵ Folio 93 y 94

⁶ Folio 98, 99 y 99 V

Con Auto 159 del 18 de junio de 2010 se suspende el proceso por la notificación del auto admisorio de demanda promovida por Diana Marient Daza Quintero, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B, expediente 2010-00096, solicitando la nulidad de los actos administrativos que sirvieron de base al proceso coactivo⁷.

Mediante Auto 206 del 25 de octubre de 2018 se ordenó reanudar el proceso coactivo 2031 teniendo en cuenta que el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Descongestión, confirmó la sentencia de primera instancia proferida el 19 de julio de 2012, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las pretensiones de la demanda.

El 07 de noviembre de 2018 la señora Daza Quintero presentó de manera extemporánea escrito de excepciones contra el mandamiento de pago proferido el 24 de diciembre de 2009, las cuales fueron rechazadas por presentación extemporánea mediante la Resolución 001 del 22 de noviembre de 2018.

Respuesta a los argumentos expresados por la demandante

Frente a los cuales se infiere que no están llamadas a prosperar sus pretensiones.

1. Sobre los artículos 2, 6 y 29 de la Constitución Política

Los actos administrativos fueron expedidos con base en el ordenamiento legal y con el lleno de los requisitos legales por lo cual no se está vulnerando ningún derecho de la demandante (ejecutada en el proceso coactivo) y por el contrario se está cumpliendo con los fines constitucionales establecidos para la Entidad.

No se observa una extralimitación en las funciones de la administración pública, toda vez que, como se expresó en el plenario 2031-09, el proceso coactivo adelantado por la Contraloría de Bogotá, D.C., es una jurisdicción especial y administrativa que hace parte de la actividad misional de la Entidad, con fundamento en los artículos 267, 268 y 272 superiores, que respaldan los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, en razón de la titularidad de los

⁷ Folios 105 a 112

recursos, su utilización, destino y recuperación con ocasión del daño patrimonial causado al Distrito, y por tanto, es imperativo dar aplicación a las leyes especiales como la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000.

Efectivamente a la luz de la Constitución, la ley y la jurisprudencia, el debido proceso y el derecho a la defensa, son aplicables a toda clase de actuaciones, entre ellas, el proceso de jurisdicción coactiva adelantado por los órganos de control fiscal, es así como, en el trámite del proceso coactivo 2031-09, la hoy demandante ha tenido todas las oportunidades procesales inherentes a tal actuación administrativa, a través de las cuales ha ejercido el derecho de defensa, audiencia y contradicción que le asiste en virtud del artículo 29 constitucional y las normas antedichas, cuya observancia es palpable a través del respeto de las debidas formas procesales.

2. Legales y Reglamentarias

2.1. Nulidad por indebido sustento normativo

2.1.1 Es lo primero precisar que el Auto No. 002 del 14 de enero de 2019 y Auto sin número del 8 de febrero de 2019, expedidos por la Subdirección de Jurisdicción Coactiva y la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, respectivamente, sobre los cuales se solicita en este proceso declarar la nulidad, no corresponden a decisiones que desaten recursos de reposición y apelación contra la Resolución 001 de 2018 que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago en el proceso coactivo, como lo menciona la demandante en el acápite de pretensiones, por el contrario, como ella misma lo reconoce en el numeral 13 de los hechos, estas providencias se pronuncian sobre los recursos de reposición y apelación contra el Auto No. 280 del 4 de diciembre de 2018 que resuelve no declarar la nulidad del artículo 4 de la Resolución 001 mencionada.

2.1.2 Todo lo manifestado por la demandante bajo el título de indebido sustento normativo, corresponde a hechos y argumentos nuevos y ajenos a las situaciones fácticas y jurídicas que han sido debatidas en el Proceso Coactivo 2031-09, en el cual se profirieron los actos administrativos demandados. En ese orden de ideas no están llamadas a prosperar las pretensiones traídas al proceso jurisdiccional

sin haber sido presentadas en la instancia administrativa, esto es, sin haber dado a la Administración la oportunidad de conocerlas y pronunciarse sobre las mismas.

De conformidad con el artículo 161 numeral segundo del CPACA, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo unilateral y definitivo de carácter particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, requisito que no consiste únicamente en la presentación y resolución de los recursos dentro de la actuación administrativa, sino también en el planteamiento de los hechos y argumentos que enmarcarán luego la fundamentación del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Entonces para acudir a la administración de justicia con el fin de resolver el conflicto entre el particular y la administración es necesario que el primero haya dado a conocer a la Administración los motivos de su inconformidad, dándole la oportunidad de revisar su actuación frente a los argumentos por aquél esgrimidos y en caso de no ser atendido, plantear ante la jurisdicción iguales pretensiones, aunque puede mejorar sus argumentos. Sin embargo, se resalta que en este caso no se trata de dar mayor sustento a sus fundamentos sino de hacer una petición de nulidad diferente.

Sobre el particular, el Consejo de Estado⁸ ha señalado:

De conformidad con lo dispuesto en el numeral segundo del artículo 161 del CPACA, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo unilateral y definitivo de carácter particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El agotamiento de los recursos de la actuación administrativa, se constituye, pues, en un requisito previo para acudir a la administración de justicia en procura de resolver una diferencia con la administración. Acudir ante la administración para que esta revise su actuación antes de que sea llevada a juicio es privilegio que le permite reconsiderar su decisión, modificarla o revocarla, antes de ser llevada ante la jurisdicción, pero también constituye una garantía al derecho de defensa del administrado, pues puede expresar su inconformidad con el acto ante la administración que lo creó.

⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Magistrado Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, 2 de julio de 2015, Expediente N° 2013-0013301 (20672).

Al respecto, en sentencia del 21 de junio de 2002⁹:

Destaca la Sala que la necesidad de cumplir con los presupuestos procesales de la acción y de la demanda obedece al principio de seguridad jurídica y a la necesidad de establecer reglas estrictas para juzgar la validez de las actuaciones de las autoridades. **La razón de la exigencia legal del señalado agotamiento deviene del principio llamado de la decisión previa que permite antes de acudir al medio judicial, que la administración revise sus propios actos y otorga a los administrados una garantía sobre sus derechos al presentar motivos de inconformidad para que sea enmendada la actuación si es del caso, antes de que conozca de ella quien tiene la competencia para juzgarla.**
(negrita fuera de texto)

Una vez se han decidido los recursos de la actuación administrativa desfavorablemente para el peticionario, este queda en libertad para acudir ante la jurisdicción a demandar la nulidad del acto, **pero deberá impetrar las mismas pretensiones, con fundamento en las mismas razones de hecho y de derecho que presentó ante la administración, no obstante, estos argumentos pueden ser mejorados en sede jurisdiccional.** (resalto)

(...) En concordancia con lo anterior, el artículo 63 ibídem, consagra como hipótesis haber decidido los recursos en la vía gubernativa, lo cual implica la existencia de una discusión previa que el peticionario ha planteado a la Administración contra el acto administrativo de carácter particular y concreto y cuya decisión por esa vía no ha satisfecho las pretensiones del contribuyente.

Ahora bien, la procedencia o no de plantear nuevos hechos de inconformidad por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es un tema que la jurisprudencia¹⁰ ha precisado por vía de interpretación, y en esta forma, se estructuró la tesis según la cual los hechos que se presentan en la vía gubernativa imponen el marco de la demanda ante la jurisdicción no siendo viable aceptar nuevos hechos, aunque si mejores argumentos de derecho.

Como se observa en el escrito de proposición de excepciones contra el mandamiento de pago, presentado por la demandante el 07 de noviembre de

⁹ Expediente: 2500023270001999039001 (12382), MP María Inés Ortiz Barbosa

¹⁰ 4 Sentencias del 23 de marzo de 2000, Exp. 5658, C.P. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa, del 20 de octubre de 2000, Exp. 10665 C.P. Dr. Daniel Manrique G. y del 23 de febrero de 1996, Exp. 7262 C.P. Dr. Delio Gómez Leyva.

2018¹¹, su pretensión era declarar probada la excepción de inexistencia de título ejecutivo por no contener los requisitos del artículo 115 del CPC y la Resolución Reglamentaria 019 de 2008 y declarar la nulidad del Auto No. 401 del 13 de octubre de 2009 por el cual se avoca conocimiento del proceso de cobro coactivo y según ella, en su lugar remitir el título ejecutivo a la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal para que expidiera la copia del fallo con responsabilidad fiscal con la anotación de ser primera copia que presta mérito ejecutivo.

Como consecuencia de lo anterior, es decir, al declarar la nulidad del auto que avoca conocimiento del proceso coactivo, solicita declarar la pérdida de fuerza ejecutoria por el transcurso de 5 años de estar en firme el fallo con responsabilidad fiscal sin que la administración hubiere realizado actos para ejecutarlo.

A renglón seguido¹² la hoy demandante solicita la nulidad del artículo 4 de la Resolución No. 001 del 22 de noviembre de 2018 por la cual se resuelven las excepciones contra el mandamiento de pago proferido en el Proceso Coactivo 2031-09, para que en su lugar se le conceda únicamente el recurso de reposición, en virtud de los artículos 93 de la Ley 42 de 1993 y 67 del CPACA.

Por último¹³, bajo el radicado 1-2018-30844 del 17-12-2018, al interponer recursos de reposición en subsidio de apelación contra el Auto 280 del 4 de diciembre de 2018, por el cual se resolvió la solicitud de nulidad antes mencionada, la recurrente se refiere en general a su inconformidad por la notificación del mandamiento de pago por conducta concluyente, así como, por la no procedencia de recursos contra la resolución que decidió las excepciones e insiste en el último párrafo en solicitar:

(...) se sirva recurrir la providencia atacada, conceder el recurso de reposición y reconociendo el error jurídico que han cometido por pretender tener por notificada una providencia de forma irregular y resolver los demás argumentos expuestos en las excepciones, como son la inexistencia del título ejecutivo que se cobra por no reunir los requisitos que la Contraloría

¹¹ Radicado 1-2018-26317.

¹² Escrito radicado 1-2018-28476 el 27-11-2018

¹³ bajo el radicado 1-2018-30844 del 17-12-2018

Distrital de Bogotá dispuso y fijó para tener como tal a un Fallo con Responsabilidad Fiscal y declarar adicionalmente la pérdida de fuerza ejecutoria de dicho Fallo, porque fueron errores de la Subdirección de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá D.C., los que hicieron que se diera ese resultado.

Como queda claro, durante la actuación administrativa la señora Daza Quintero, erigió su defensa en pretender que la Subdirección de Jurisdicción Coactiva no debió avocar el conocimiento del proceso coactivo por presuntas irregularidades del título ejecutivo y su pérdida de fuerza de ejecutoria, petición que como quedó evidenciado en el auto admisorio de la demanda no es procedente ante la jurisdicción y por tanto se rechazó la pretensión subsidiaria.

Así las cosas, los hechos relatados para sustentar una presunta vulneración de la Ley 42 de 1993 son totalmente ajenos a los propuestos en sede administrativa y su inclusión sobrepasa el marco impuesto por esta para la demanda en vía contencioso administrativa, atentando contra el debido proceso.

Así lo ha sostenido reiteradamente el Consejo de Estado:

2.3. ¹⁴ La Sala ha sostenido que ante la jurisdicción no pueden plantearse hechos nuevos diferentes a los expuestos en la vía gubernativa, pero si pueden presentarse mejores argumentos jurídicos respecto de los mismos¹⁵.

La vía gubernativa¹⁶ comprende el conjunto de actuaciones que el administrado, afectado con un acto de carácter particular, debe cumplir ante la administración previo a acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Luego entonces, es viable colegir que aquella tiene dos connotaciones, la primera, como una prerrogativa en favor de la administración, en tanto se le otorga la oportunidad, como consecuencia de los recursos y las peticiones radicadas, de enmendar sus

¹⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 15 de septiembre de 2016, Radicación 2009-0700998 (20848)

¹⁵ Sentencias del 16 de mayo de 2013, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente No. 18309; del 16 de septiembre de 2010, C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, expediente No. 16802; del 25 de septiembre de 2008, C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz, expedientes Nos. 16006-16126; y del 30 de abril de 2003, C.P. Dra. Ligia López Díaz, expediente No. 13530.

¹⁶ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, Consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, 12 de abril de 2018, Rad. No: 201300831 (1699-2013):

propios errores; la segunda, como un beneficio para el individuo que presenta las solicitudes, pues de recibir una respuesta favorable no tendría que verse inmerso en un proceso judicial.¹⁷

La razón de la exigencia legal del señalado agotamiento deviene del principio llamado de la decisión previa que le permite a la administración antes de acudir al medio judicial, que revise sus propios actos y otorga a los administrados una garantía sobre sus derechos al presentar motivos de inconformidad para que sea enmendada la actuación si es del caso, antes de que conozca de ella quien tiene la competencia para juzgarla.

Lo anterior significa que esta etapa del procedimiento administrativo (...) constituye un requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, **en la que solo se podrá conocer lo que en la vía gubernativa se discutió, o sea, que no pueden plantearse hechos nuevos diferentes a los expuestos en la vía gubernativa; pero sí pueden presentarse mejores argumentos jurídicos respecto de ellos, siempre y cuando no se cambie la petición que se hizo.**¹⁸ (resaltado intencional).

Así las cosas, no está llamada a prosperar la pretensión de la demandante, como quiera que se modifica la causa que da origen a la demanda, toda vez que, durante el proceso de cobro coactivo se enfiló contra el auto que avoca conocimiento y contra el numeral 4 de la Resolución 001 de 2018, en tanto, que en esta ocasión pretende la nulidad de la Resolución 001 y los actos administrativos que resolvieron los recursos contra el Auto 280 de 2018 por el cual se resuelve una solicitud de nulidad, manifestando hechos que no fueron debatidos en sede administrativa como son los que pretenden una presunta vulneración de la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000.

2.1.3 De otra parte, de acuerdo con las disposiciones del CPACA, en los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el Juzgador evalúa las normas presuntamente violadas y los conceptos de violación invocados en la

¹⁷ Consejo de Estado, Sección cuarta. Sentencia del 9 de marzo de 2017. Expediente: 05001-23-31-000-2012-00909-01 (21511).

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 16 de septiembre de 2010, radicación 25000-23-27-000-2004-92189-01(16802), actor: Hernán Talero Contreras, demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

demanda, para establecer si se configura o no alguna de las causales establecidas por la ley para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados.

En este caso, de conformidad con el artículo 138 del CPACA, toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Esto es cuando hayan sido expedidos¹⁹:

- con infracción de las normas en que deberían fundarse,
- sin competencia,
- en forma irregular,
- con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa,
- mediante falsa motivación o
- con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Así las cosas, para que prospere un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en la demanda se deben invocar y presentar hechos que se adecúen a alguna de las causales establecidas en el artículo 137 del CPACA, entre las cuales no se encuentra el cargo de presunto indebido sustento normativo alegado por la demandante, ya que no invoca claramente ni la causal ni el concepto de la violación que encajen con esta norma.

Si bien es cierto, y así lo ha reconocido la Contraloría de Bogotá en sus actos administrativos, para el caso que nos ocupa es aplicable la legislación especial (Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000), se resalta que en la sustentación del cargo la demandante se limita a presentar reflexiones sobre la presunta normatividad aplicable al proceso de jurisdicción coactiva, diferenciando cuando el título es un fallo con responsabilidad fiscal, sin indicar en cuál acto administrativo y de qué manera la Contraloría de Bogotá, D.C., haya incurrido en un indebido sustento normativo (que no es una causal de nulidad) y mucho menos cómo incurrió en presunta vulneración de sus derechos en el desarrollo del proceso coactivo 2031-09, máxime cuando la Entidad dio aplicación a las normas especiales mencionadas por la demandante en cada una de las decisiones del proceso.

¹⁹ Artículo 137 CPACA

En relación con el tema la Corte Constitucional (Sentencia C-919 de 2002) al pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 58 numeral 9 y 61 numeral 4 del Decreto 267 de 2000, por medio de los cuales se señaló la segunda instancia en materia de jurisdicción coactiva, se refirió a la naturaleza del proceso de responsabilidad en fase de ejecución, en los siguientes términos:

“El segundo proceso, a contrario del anterior, (se refiere al proceso de jurisdicción coactiva) no es de carácter declarativo. En él no hay incertidumbre de la obligación fiscal a cargo de alguien y a favor del Estado. Al contrario, ya se sabe quién debe y cuánto como consecuencia de haber sido declarada su responsabilidad fiscal en un fallo anterior, dotado de firmeza. En este caso, si el obligado no paga ya sea de una sola vez o en la forma que se convenga para el efecto, se parte de la existencia cierta de la acreencia a favor del Estado para procurar su recaudo. No es ya un proceso de conocimiento, sino de ejecución. Es decir, se trata de obtener de manera compulsiva el pago de la obligación o, dicho de otra manera, el objeto de este nuevo proceso es la "realización coactiva del derecho" que ya tiene definida su certeza y que por ello no está sometido a discusión.”

Como se puede observar, una particularidad de los procesos de cobro coactivo originados en actos que declaran la responsabilidad fiscal, es que se trata de recursos de titularidad pública que nunca debieron perderse ni desviarse de su finalidad y que por tanto deben ser devueltos al Estado, todo lo cual le imprime un interés especial a su salvamento.

Entonces el daño patrimonial, la disminución de los recursos del estado, causada por la conducta gravemente culposa de la gestora fiscal, en este caso al patrimonio del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, generó una responsabilidad fiscal que debe ser cubierta inmediatamente por la responsable fiscal y aunque constituye un derecho legítimo la concurrencia ante la jurisdicción, se puede constituir en un abuso del derecho la interposición de demandas, tutelas y excepciones con argumentos nuevos solo con el fin de no resarcir el daño ocasionado al patrimonio del distrito capital.

En efecto, la señora Diana Marient presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el fallo con responsabilidad fiscal No. 006 de 2009, radicada bajo el número 2010-00096, decidida en primera instancia por el

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, denegando las súplicas de la demanda (folio 133 cuaderno principal) y en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Quinta Descongestión, el 16 de agosto de 2018, que confirmó la sentencia apelada (folio 195 cuaderno principal).

A renglón seguido, con ocasión de la sentencia que resolvió el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 2010-00096, la señora Diana Marient Daza Quintero interpuso acción de tutela²⁰ contra la Sección Quinta del Consejo de Estado, solicitando protección del debido proceso y derecho a la defensa, presuntamente vulnerados con la expedición de la sentencia del 16 de agosto de 2018, fue conocida en primera instancia por la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado que el 7 de marzo de 2019, negó el amparo de tutela solicitado y en segunda instancia, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, que resolvió el 28 de junio de 2019, rechazar por improcedente la acción de tutela. (se anexa copia de los fallos).

Por otra parte, tanto en la aplicación del Código de Procedimiento Civil artículo 497 como en el 831 del Estatuto Tributario, la presentación del escrito de excepciones por parte de la demandante es completamente extemporánea, toda vez que pasaron poco menos de cinco meses desde la notificación del mandamiento de pago por conducta concluyente (28 de enero de 2010) y la radicación del escrito de excepciones (07 de noviembre de 2018), descontando los ocho años y cuatro meses (18 de junio de 2010 a 25 de octubre de 2018) que el proceso estuvo suspendido por cuenta de la prejudicialidad con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho 2010-00096, promovida por Diana Marient Daza Quintero contra la Contraloría de Bogotá, D.C., cuyo resultado no fue otro que declarar la legalidad del fallo con responsabilidad fiscal que sirve como título ejecutivo al proceso coactivo que nos ocupa.

A continuación, la señora Daza propone la excepción de inexistencia del título ejecutivo, con el objeto de discutir los requisitos formales del fallo con responsabilidad fiscal, desconociendo que el trámite de excepciones que discutan

20 Radicación 2019-00006

la legalidad del título de recaudo ejecutivo, desnaturaliza el proceso ejecutivo que sólo busca obtener coercitivamente del deudor, el pago a favor del acreedor, de una obligación sobre cuya claridad, expresión y exigibilidad, no existe duda alguna. El trámite de excepciones en el proceso ejecutivo no permite convertirlo en un proceso ordinario, en el cual se discuta la legalidad del título²¹, máxime cuando como se itera en este escrito, son cuatro las sentencias de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y Constitucional que reconocen la legalidad del fallo con responsabilidad fiscal que funge como título ejecutivo.

De esta manera, lo que pretende la señora Daza Quintero es utilizar el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho para dilatar el pago de una obligación clara, expresa y exigible que la jurisdicción ha reconocido ampliamente que debe cubrir por haber sido declarada responsable fiscal y ahora pretende desvirtuarlo con formalismos que la misma ley no exige.

Adicionalmente, al alegar la indebida notificación del mandamiento de pago lo que está haciendo es tratando de cubrir su propia omisión, pues no presentó las excepciones oportunamente, sino hasta cuando terminó el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra el fallo con responsabilidad fiscal y ahora no puede alegar su propia culpa.

Como se observa, los fundamentos de la demandante no tienden a enervar la Resolución 01 de 2018 que constituye el acto administrativo susceptible de control jurisdiccional bajo ninguna de las causales previstas en el artículo 137 del CPACA sino a atacar el auto que avoca conocimiento a través de tratar de desvirtuar el título ejecutivo por presunta carencia de requisitos formales y la pérdida de fuerza ejecutoria, para sustentar una pretensión subsidiaria que fue rechazada de plano por el Despacho, sin argumentos que conlleven demostrar la falta de legalidad de los actos administrativos demandados.

2.1.4 En desarrollo del proceso coactivo la Entidad tuvo en cuenta los pilares del debido proceso, expresados en el artículo 29 Superior, con la observancia de la plenitud de las formas propias de este procedimiento previstas en las Leyes 42 de

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ruth Stella Correa Palacio, 27 julio 2005, radicación número: 25000-23-26-000-1996-01357-01(23565)

1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011, reguladoras del Proceso de Cobro Coactivo y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el Estatuto Tributario y el Código General del Proceso y las reglamentaciones internas.

De conformidad con los artículos 90 de la Ley 42 de 1993 y 66 de la Ley 610 de 2000 y tal como se ha tratado por la Corte Constitucional²²

(...) 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 encuentra en la prelación del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.

Así, es claro que la Subdirección de Jurisdicción Coactiva de la Entidad ha dado cabal aplicación a las normas vigentes para adelantar el proceso de cobro coactivo. Tal como la demandante lo menciona se dio aplicación a la Ley 42 de 1993²³, aplicable para la época de expedición de los actos acusados, que establece como uno de los títulos que prestan mérito ejecutivo los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas²⁴, así como, a la Ley 610 de 2000²⁵, según la cual, 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 Contralorías²⁶.

Precisamente por ello y atendiendo los mandatos de la norma especial, esto es el artículo 66 de la Ley 610²⁷, en los aspectos no previstos en la presente ley se aplicarán, en su orden, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal.

²² C-666/00

²³ Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

²⁴ Artículo 92

²⁵ Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

²⁶ Artículo 58.

²⁷ Sobre remisión a otras fuentes normativas.

En tal virtud, y tal como la demandante lo reclama, se dio aplicación al artículo 100 de la Ley 1437 de 2011, que a la letra dice:

ARTÍCULO 100. REGLAS DE PROCEDIMIENTO. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.
2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.
3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.

Así las cosas, no se entiende el reclamo de la demandante, cuando la realidad es que la Entidad ha dado desarrollo al proceso de jurisdicción coactiva, precisamente en el orden de aplicación de las normas que ella menciona y que se va atendiendo la remisión de la reglamentación vigente. Es así como se aplicó la Ley 42 de 1993, que señala el trámite de las excepciones y la Ley 610 de 2000 que después de referirse a los fallos con responsabilidad fiscal como título ejecutivo, marca la pauta para continuar con la aplicación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que remite finalmente al Estatuto Tributario.

Esta normativa, claramente deja en último orden de prioridad a las normas mencionadas sobre el Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso, los cuales, para efectos del cobro coactivo a cargo de las Contralorías, a partir del año 2000²⁸ con la expedición de la Ley especial 610, pasaron a ocupar el último orden de prelación en la normatividad aplicable por remisión.

Y así se observa en la expedición de los actos administrativos expedidos a lo largo del proceso coactivo 2031-09:

La Resolución No, 001 del 22 de noviembre de 2018, por la cual se fallan unas excepciones en el Proceso de Jurisdicción Coactiva No. 2031-09, se expidió dentro del ejercicio de la gestión fiscal como función pública, contenido en la Ley 42 de 1993 y Ley 610 de 2000, las cuales de acuerdo con sus artículos 90 y 66 respectivamente, permiten remisión a otras fuentes normativas como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Código de

²⁸ Dado el imperio de las normas según su orden cronológico de expedición.

Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal que sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal.

Así mismo, se verifica el título ejecutivo con base en los artículos 92 de la Ley 42 de 1993 y 56 y 58 de la Ley 610 de 2000, que establecen el mérito ejecutivo que prestan los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas.

En el Auto No. 280 de 4 de diciembre de 2018, el cual resuelve la nulidad propuesta por la ejecutada se argumenta precisamente que:

(...) si bien es cierto que el artículo 93 de la Ley 42 de 1993 regula el trámite de las excepciones y que en su numeral 5 establece el recurso de reposición contra las mismas que no prosperan o prosperan parcialmente, es decir, aquellas que fueron interpuestas oportunamente y que se resolvieron dentro de los límites del ordenamiento jurídico, afectando o no la exigibilidad del título ejecutivo terminando o no el proceso coactivo. La norma citada no previó o estableció el recurso de reposición contra el auto que rechaza las excepciones por extemporaneidad.

Se manifestó igualmente que la Ley 42 de 1993, norma especial que regula el proceso coactivo, guardó silencio en relación con la presentación extemporánea de las excepciones y por disposición legal se remite al código de procedimiento civil (artículo 507) hoy Código General del Proceso (artículo 440), por remisión del artículo 90 de la Ley 42 en cita.

En consecuencia, la Contraloría de Bogotá, D.C. – Subdirección de Jurisdicción Coactiva, ha dado aplicación estricta a la Ley 42 de 1993 y Ley 610 de 2000, y a la remisión al ordenamiento jurídico, como el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo plasmado en la Ley 1437 de 2011, donde se estatuyó en su artículo 100-1 la sujeción al procedimiento específico cuanto este exista y a falta de norma especial, habilita al ejecutor para hacer uso de la prerrogativa de cobro a través del procedimiento descrito en dicho título y en el Estatuto Tributario.

De igual manera en los Autos 265 del 22 de noviembre de 2018 y 294 del 21 de diciembre siguiente, fundamentan sus decisiones en la Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000 modificada por la Ley 1474 de 2012 y el Código de Procedimiento Civil y la Ley 1395 de 2010.

Vale la pena mencionar brevemente con respecto al concepto del Consejo de Estado, aludido por la demandante²⁹, que este hace énfasis en aspectos que para nada han sido tratados en el Proceso 2031-09, así:

Primero, que la ejecutoria del acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal no se sujeta al resultado del proceso de nulidad que contra dicho acto se pueda adelantar por el afectado ante la jurisdicción contencioso administrativa; segundo y consecuencia de lo anterior, que el proceso de jurisdicción coactiva puede iniciarse y dar lugar a medidas cautelares indistintamente de la demanda del acto administrativo en que se apoya, sin perjuicio, claro está, de la suspensión por prejudicialidad que se pueda derivar de dicha circunstancia²⁰; tercero, que para hacer efectivo el recaudo de las sumas debidas como consecuencia del proceso de responsabilidad se da un fenómeno de *inescindibilidad o comunicabilidad* de medidas cautelares, en virtud del cual aquéllas practicadas en el proceso de responsabilidad fiscal se mantendrán durante el proceso de cobro coactivo y no podrán levantarse hasta que se aporte garantía suficiente por la totalidad del valor adeudado más los intereses moratorios; cuarto, que consecuencia de todo lo anterior, en el proceso de jurisdicción coactiva seguido con base en un acto declarativo de responsabilidad fiscal no cabría la excepción fundada en la demanda jurisdiccional del respectivo acto, ni dicha circunstancia daría lugar a la terminación del proceso ni al levantamiento de las medidas cautelares practicadas.

Es entonces jurídicamente viable concluir como regla general, que, para el momento de expedición de los actos administrativos demandados, en lo no previsto en normas especiales de control fiscal, el proceso coactivo se rige por el CPACA y este remite finalmente al estatuto tributario, y así lo aplicó la Entidad en el proceso coactivo 2031-09, la Ley 42 de 1993 y 610 de 2000, así mismo, el numeral 1 del artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 y en últimas, en los aspectos no regulados por ninguna de ellas para el proceso coactivo que tiene como título

²⁹ Expedido 9 días antes del mandamiento de pago.

un fallo con responsabilidad fiscal, correspondería aplicar el numeral 2 del mismo artículo y llegar a la aplicación de las normas del estatuto tributario, como lo guía paulatinamente la normatividad vigente, en aras de la efectividad del mismo para resarcir el daño al patrimonio público, representado en este caso por el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, visión lógica que llega hasta hoy en el artículo 107 del Decreto 403 de 2020³⁰.

2.2. Nulidad por indebida notificación del mandamiento de pago

Menciona la señora demandante presuntas irregularidades en la notificación del mandamiento de pago, la cual tuvo lugar el 28 de enero de 2010, por conducta concluyente.

Se desprende del proceso coactivo que mediante Auto No. 453 del 24 de diciembre de 2009³¹, la Subdirección de Jurisdicción Coactiva libró mandamiento de pago por la vía ejecutiva a favor de Bogotá D.C., Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar y en contra de Diana Marient Daza Quintero, en cuantía de \$178.360.014, más los intereses que se causen desde que se hizo exigible la obligación hasta cuando se efectúe el pago total de la misma.

A renglón seguido³² obran oficios dirigidos a la señora Diana Marient Daza Quintero, citándola para notificarse personalmente del auto por el cual se libró mandamiento de pago dentro del proceso coactivo 2031-09, estos fueron radicados con los números 2010-02820, 2010-02821 y 2010-02822 del 18 de enero de 2010, con destino a las direcciones registradas por la ejecutada en la diligencia de notificación personal realizada por la Subdirección de Jurisdicción Coactiva, el día 23 de diciembre de 2010³³ y en la solicitud de expedición de

³⁰ Reglas de procedimiento para el cobro coactivo de los órganos de control fiscal. Los procesos de cobro coactivo de competencia de los órganos de control fiscal para hacer efectivos los títulos ejecutivos a los que se refiere el presente Título se rigen por las normas previstas en el presente Decreto Ley; los artículos 12, 56 y 58 de la Ley 610 de 2000 y 103 de la Ley 1474 de 2011.

A falta de regulación expresa en las anteriores disposiciones se aplicarán, en su orden, las siguientes normas: 1. El Título IV de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 2. El Estatuto Tributario. 3. La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 4. El Código General del Proceso.

³¹ Folio 93

³² Folios 95 a 97 del cuaderno principal

³³ Folio 91.

copias³⁴, esto es, a la avenida 39 No. 22-76 apto 101 (buzón) y carrera 46 No. 22B-17 Apto 601 Quinta Paredes, de Bogotá D.C.

De acuerdo con lo anterior, es claro que cuando el 28 de enero de 2010, la señora Daza Quintero se presentó a la Subdirección de Jurisdicción Coactiva, para consultar el expediente y solicitar las copias de algunas providencias, ya tenía conocimiento de la expedición del auto de mandamiento de pago y al revisar el plenario conoció los términos del mismo y determinó que estaba contenido en los folios 93 y 94 del plenario. Esta situación no era una novedad para ella pues la conocía por las comunicaciones remitidas a sus direcciones de contacto, precisamente por esto, una vez consultado el expediente y evidenciada la foliatura, solicitó expresamente la copia de las páginas procesales donde reposaba el auto de mandamiento de pago las cuales le fueron entregadas inmediatamente, no de otra manera podía saber qué números de folios solicitar.

En efecto³⁵, en manuscrito calendado el 28 de enero de 2010, la señora Diana M. Daza Q, solicitó:

“Expedir a mi costa COPIAS AUTÉNTICAS del auto del 29 de mayo/09 que resuelve el recurso de reposición, así como del auto del 10 de agosto/09 que resuelve un recurso de apelación y un grado de consulta dentro del Proceso de responsabilidad Fiscal 50100 0045 de 2006. Folios treinta y cuatro a cuarenta y Nueve (34 a 49) y cincuenta y seis a sesenta y tres (56 a 63) por ambas caras. Así como de los folios 85,93 y 94.”

Estos dos últimos folios corresponden al Auto 453 del 24 de diciembre de 2009 por el cual se libra mandamiento de pago por vía ejecutiva contra Diana Mariant Daza Quintero y en el expediente quedó constancia en el mismo folio del recibido de las copias por parte de la peticionaria Diana Daza, luego resulta evidente que aunque en su petición no se reseñe explícitamente el mandamiento de pago, si se refiere con expresa precisión a los folios 93 y 94, única y exclusivamente por cuanto, conocía su contenido, de otra manera no hubiese tenido ningún interés en obtener estas copias.

³⁴ Folio 92

³⁵ Folio 98 cuaderno principal.

Es diáfano que para saber cuáles folios necesitaba tuvo que verlos previamente y al establecer que eran las providencias de su interés y precisar su contenido pidió las copias con total conocimiento de tratarse del mandamiento de pago.

Es por ello que a folio 99V con fecha 28 de enero de 2010, el abogado comisionado para adelantar el proceso de jurisdicción coactiva No. 2031-09, mediante manuscrito consigna:

“El Despacho deja constancia que el Mandamiento de pago del 24-12/2009, queda notificado Por Conducta Concluyente, habida cuenta que la ejecutada, Diana Marient Daza Quintero con cédula de ciudadanía No. 52´152.602 de Bogotá allegó al Despacho la rad. No. 2010049 del 28-01/10 peticionando la expedición de copias dentro del proceso de Jurisdicción Coactiva N0. 2031.”

Se puede mencionar también que a folio 92 reposa la solicitud de copias presentada por la señora Diana Marient Daza Quintero efectuada el 23 de diciembre de 2009, evidenciándose que recibió las copias el 29 de diciembre de 2009, es decir, después de la expedición del mandamiento de pago, una muestra de la presencia de la ejecutada en la Subdirección de Jurisdicción Coactiva y su conocimiento del expediente y del mandamiento de pago, para lo cual había sido convocada reiteradamente.

Adicionalmente y tal como reposa en el plenario³⁶ sin que fuera necesario pues ya se había efectuado la notificación por conducta concluyente de conformidad con el ordenamiento jurídico y los requerimientos para su comparecencia ante el despacho, con el fin de ser garantistas en el debido proceso y el derecho de defensa de la ejecutada, se realizó una notificación por aviso del mandamiento de pago, mediante correo certificado de radicado No. 201027173 del 5 de abril de 2010, a la última dirección indicada tanto en la notificación del auto avoca conocimiento como en la solicitud de copias del proceso, reportando la oficina de correos devolución por destinatario desconocido, evidenciando un grado de diligencia y buena fe en el actuar del ente de control, a pesar que la ejecutada solicitó, consultó el expediente y tuvo conocimiento íntegro del mismo, por lo cual

³⁶ Folio 100.

de contera tuvo conocimiento del auto que afectaba sus intereses solicitando copia del mismo y de otras piezas procesales.

Sobre la notificación por conducta concluyente, es pertinente mencionar el artículo 330 del Código de Procedimiento Civil, vigente para la época de la expedición y notificación del mandamiento de pago, esto es, diciembre 24 de 2009 y enero 28 de 2010, que establecía:

Quando una parte o un tercero manifieste que conoce determinada providencia o la mencione en escrito que lleve su firma, o verbalmente durante una audiencia o diligencia, si queda constancia en el acta, se considerará notificada personalmente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la audiencia o diligencia.

(...)

Quando una parte retire el expediente de la secretaría en los casos autorizados por la ley, se entenderá notificada desde el vencimiento del término para su devolución, de todas las providencias que aparezcan en aquel y que por cualquier motivo no le hayan sido notificadas. (...)

Tal como se dijo antes y como se constató el 8 de abril de 2010³⁷, la ejecutada, señora DIANA MARIENT DAZA QUINTERO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.152.602 de Bogotá:

“compareció a esta Subdirección el veintiocho (28) de enero de dos mil diez (2010) para solicitar copias de los actos administrativos que constituyeron los títulos ejecutivos objeto de cobro coactivo, y se evidenció que consultó el proceso en su totalidad y tuvo conocimiento del Auto N. 453 del veinticuatro de diciembre de dos mil nueve (2009) “Por el Cual se Libró Mandamiento de Pago en su contra, sin solicitar la notificación del mismo.”

De acuerdo con la Corte Constitucional³⁸, la legislación procesal consagra diferentes formas de comunicar los actos producidos por el juez, las cuales son manifestaciones del principio de publicidad, como garantía esencial del derecho fundamental al debido proceso. Así, “el sistema procesal consagra diferentes formas de notificación, dependiendo del tipo de providencia que se trate y reconociéndole el carácter de principal

³⁷ Folio 104

³⁸ Auto 074 de 27 de abril de 2011, solicitud de nulidad de la sentencia T-354 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo

a la notificación personal (art.314), y de subsidiario a las notificaciones por aviso (art. 320), por estado (art. 321), por edicto (art. 323), por estrado o en audiencia (art.325) y por conducta concluyente (art. 330)”³⁹. En este orden de ideas, la notificación por conducta concluyente es una modalidad de notificación personal que supone **el conocimiento previo del contenido de una providencia judicial y que satisface el cumplimiento del principio de publicidad y el derecho a la defensa**, y tiene “como resultado que éstos asuman el proceso en el estado en que se encuentre, para, a partir ese momento, emprender acciones futuras en el mismo.”⁴⁰ (Negrita fuera de texto).

Destaca el Alto Tribunal⁴¹: para ahondar en este argumento, esta Sala Plena recuerda que la notificación de un acto emitido por un juez, puede darse de diversas formas según la legislación procesal colombiana. En efecto, el Código General del Proceso consagra la notificación personal, por aviso, por edicto, por estrados o en audiencia y por **conducta concluyente**. Esta forma de comunicación ha sido avalada por la Corte Constitucional, en diversas providencias⁴².

Concretamente en el Auto 197A de 2011, se precisó:

“Sobre la figura de la conducta concluyente, esta Corporación ha destacado que se trata de una de las formas de comunicar los actos producidos por el juez, por lo que tiene la finalidad de hacer efectiva la garantía constitucional del debido proceso. Además, ha señalado que este tipo de notificación permite inferir el conocimiento previo del contenido de una providencia judicial y, en este sentido, suple el cumplimiento del principio de publicidad y garantiza el ejercicio del derecho a la defensa. Lo anterior tiene como resultado que la parte que se da por notificada, asuma el proceso en el estado en que se encuentre y en lo sucesivo, pueda emprender acciones futuras dentro del mismo.”

En Auto 013/14⁴³, la Corte Constitucional precisa:

En este orden de ideas, el Código de Procedimiento Civil (norma vigente en el momento en que se efectuó la notificación en este caso) consagraba diferentes formas de notificación de las providencias judiciales, según su clase, reconociéndole el carácter de principal a la notificación personal y de subsidiaria a

³⁹ Sentencia T-640 de 2005.

⁴⁰ Sentencia T-081 de 2009.

⁴¹ Auto 213/15, solicitud nulidad sentencia T-967-2014, M.P. Gloria S. Ortiz Delgado, 27 mayo 2015.

⁴² Ver por ejemplo: T-170 de 1997, M. P. Jorge Arango Mejía; A-235 de 2002, M. P. Alfredo Beltrán Sierra; T-1044 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil; A-299 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-081 de 2009, M. P. Jaime Araujo Rentería; A-074 de 2011, M. P. Mauricio González Cuervo y otras.

⁴³ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, 3 febrero 2014, solicitud aclaración de sentencia T-890 de 2011

las notificaciones por aviso, por estado, por edicto, en estrados o en audiencia y por conducta concluyente (artículos 313 a 330).

Concretamente este último artículo decía:

“ARTÍCULO 330. NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE.

Cuando una parte retire el expediente de la secretaría en los casos autorizados por la ley, se entenderá notificada desde el vencimiento del término para su devolución, de todas las providencias que aparezcan en aquel y que por cualquier motivo no le hayan sido notificadas.

De lo anterior se puede concluir que la notificación por conducta concluyente es una modalidad de notificación que supone el conocimiento previo del contenido de una providencia judicial y tiene “*como resultado que éstos asuman el proceso en el estado en que se encuentre, para, a partir de ese momento, emprender acciones futuras en el mismo*”⁴⁴.

De acuerdo con la sentencia C-097/18:⁴⁵,

Pero, además, la demanda pasa por alto que el primero de los incisos mencionados establece una regla general en materia de conducta concluyente: toda persona que acude a un proceso se entiende notificada de esta manera, y con los mismos efectos que aquella que ha sido notificada personalmente, cuando de sus actos es posible inferir el conocimiento de una decisión.

En este sentido, en la Sentencia C-136 de 2016, la Corte Constitucional indicó que la notificación por conducta concluyente tiene la estructura de una *presunción*. Es decir, de una norma jurídica basada en una inferencia razonable (quien menciona o manifiesta conocer una providencia, seguramente la conoce) deriva una consecuencia jurídica procesal que consiste en la aplicación de todos los efectos de la notificación personal. En cambio, en aquella oportunidad, la solicitud de copias o el préstamo del expediente, acarrea una consecuencia análoga a la que prevé el segundo inciso del artículo 301: se daban por notificadas todas las providencias dictadas hasta el momento. Para la Corte, en lugar de una *presunción*, esta segunda regulación constituía una *suposición objetiva*⁴⁶.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-081 de 2009.

⁴⁵ Expediente D-12122, M.P. Diana Fajardo Rivera, 17 de octubre de 2018

⁴⁶ 3.17. La notificación por conducta concluyente, por lo tanto, es una presunción cierta de que la providencia en cuestión era previamente conocida por el sujeto, pues solo en razón de esta

Esta figura de la notificación por conducta concluyente fue aplicada por la Subdirección de Jurisdicción Coactiva, toda vez que el comportamiento de la señora Diana Marient permite inferir el conocimiento previo del contenido del mandamiento de pago por los oficios remitidos, la consulta del expediente y la entrega de las copias, sin que con ello se vulnere el principio de publicidad ni se deje de garantizar el ejercicio del derecho a la defensa.

Como se ha repetido, la señora Diana Marient Daza Quintero, después de recibir dos de las tres comunicaciones remitidas por la Subdirección de Jurisdicción Coactiva, para que compareciera a notificarse del mandamiento de pago dentro del proceso coactivo 2031-09, se presentó a la dependencia y solicitó el expediente, se insiste, ya sabiendo que se había expedido el mandamiento de pago, y en razón de ello acto seguido, pide copia de los folios 85, 93 y 94, esto es, del auto que avoca conocimiento y el auto de mandamiento de pago, las cuales le son entregadas por secretaría en el mismo momento.

Es claro que para una profesional del derecho, ampliamente conocedora de los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, no es desconocida la foliatura ni la narrativa de un mandamiento de pago que además consta de solo dos páginas, por lo cual se infiere que conoce la providencia, que en escrito que

circunstancia se explica que la mencione, se refiera a ella o la impugne, pero no es un modo comunicación de providencias. La denominación invariable que, sin embargo, ha mantenido en diversas codificaciones procesales se explica solo en razón de que, a partir de la referencia o alusión a la respectiva decisión, de la cual se puede inferir su conocimiento antecedente, comienza a transcurrir el correspondiente término de ejecutoria.

(...) 3.20. Por el contrario, la “modalidad de notificación” que se acusa de inconstitucional, no se funda en el hecho cierto de que el sujeto procesal conocía la providencia con anterioridad, sino en que, a un comportamiento suyo, consistente en la revisión o en la recepción de copias del expediente, se le atribuye el efecto de notificación de todas las providencias que aparezcan en él. Conforme a la disposición objetada, en efecto, si un sujeto procesal revisó el expediente o recibió reproducciones del mismo, se tendrá por notificado de todas las decisiones dictadas y que por cualquier razón no le hayan sido notificadas, una vez retorne el cuaderno o le sean entregadas las respectivas copias.

3.21. Debe recalcar que la disposición acusada consagra un efecto de notificación de carácter objetivo. Frente a cualquiera de las dos mencionadas acciones: revisión o recepción de fotocopias del expediente, se tiene a la parte por notificada de toda la actuación, bajo la suposición de que debió tomar conocimiento de las respectivas piezas procesales. El Legislador imputa a la parte el conocimiento de todas las decisiones que componen el expediente, es decir, le *adjudica* o le *atribuye de manera objetiva* el conocimiento de las providencias, por el mero hecho de recibir copias o revisar la actuación.

(...) 3.26. Así las cosas, mediante la disposición impugnada, el Legislador establece una suposición objetiva de conocimiento de las decisiones dictadas dentro del trámite administrativo regulado por la ley, si el sujeto procesal lleva a cabo la denominada “revisión” o le son entregadas fotocopias del expediente.

lleva su firma solicita la copia y la recibe en el mismo instante, tal como se afirma en las constancias dejadas en el expediente a folios 99V y 104, luego quiere decir que no hay duda que la señora Diana Marient tuvo conocimiento del texto del mandamiento de pago a partir del 28 de enero de 2010, cuando consultó y leyó el expediente, presentó el escrito de solicitud de copias, las recibió en la misma fecha y con todo ello se configuró la notificación por conducta concluyente que se hizo constar por escrito por parte del profesional a cargo del expediente coactivo.

Aunque no se refiere a la providencia -mandamiento de pago o el auto de tal fecha- se refiere a los folios en los cuales está contenido el mandamiento de pago, que lógicamente los seleccionó porque sabía lo que estaba pidiendo. Se refiere a los folios “93 y 94” eso quiere decir que para que ella pudiera saber cuáles era los folios que necesitaba tuvo que haberlos visto y al ver que eran providencias de su interés y saber en qué folios estaban, se enteró de su existencia y de su contenido. Tal como lo menciona la jurisprudencia lo que se requiere es que se pueda entender que conoce la providencia, como se pone de manifiesto en este caso.

Si bien el proceso de jurisdicción coactiva 2031-09, estuvo suspendido⁴⁷ desde el 18 de junio de 2010 con la expedición del Auto 159⁴⁸ hasta el 25 de octubre de 2018, cuando se ordena levantar la medida de suspensión y reanudar el trámite del proceso coactivo⁴⁹, este período no es determinante para el conteo del término, toda vez que la notificación por conducta concluyente se llevó a cabo casi cinco meses antes de la admisión de la demanda, luego para el momento de la suspensión del proceso coactivo, ya se había vencido el término para presentar las excepciones contra el mandamiento de pago. Más aún, para el 07 de noviembre de 2018, estaba superado el término para presentar excepciones y fue, al momento de reanudar el proceso, cuando la ejecutada presentó sus escritos de reposición contra el mandamiento de pago y de excepciones, haciendo evidente la extemporaneidad de sus intervenciones procesales.

Es importante resaltar que la señora Diana Marient Daza Quintero, como profesional del derecho, conoce las normas y los trámites procesales ante la

⁴⁷ Con ocasión del Proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho 2010-00096 promovido por Diana Marient Daza Quintero contra la Contraloría de Bogotá.

⁴⁸ Con la expedición del Auto 159 de la Subdirección de Jurisdicción Coactiva

⁴⁹ Según auto 206 de la Subdirección de Jurisdicción Coactiva

Contraloría de Bogotá, en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva y también, de los efectos procesales de consultar el expediente y llevarse las copias sin notificarse personalmente del mandamiento de pago, es decir, la notificación por conducta concluyente, luego no es factible alegar hoy en día falta de notificación, cuando en realidad una vez notificada dejó pasar los términos sin ejercer su derecho de defensa y contradicción, quizá esperando el éxito de su demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el título ejecutivo, y ahora no puede alegar su propia culpa para obtener un beneficio.

Al respecto, la Corte Constitucional señaló¹:

*¿Hace parte del derecho colombiano la regla nemo auditur propriam turpitudinem allegans?. Es claro que su formulación explícita no se halla en ningún artículo del ordenamiento colombiano. Pero ¿significa eso que no hace parte de él y, por tanto, que si un juez la invoca como fundamento de su fallo está recurriendo a un argumento extra sistemático? No, a juicio de la Corte, por las consideraciones que siguen. **No hay duda de que quien alega su propia culpa para derivar de ella algún beneficio, falta a la buena fé entendida como la ausencia de dolo, la conciencia de que el comportamiento que se observa es conforme al derecho, y los fines que persigue están amparados por éste.** Ahora bien: el artículo 83 de la Carta del 91, impone la buena fe como pauta de conducta debida, en todas las actuaciones, tanto de las autoridades públicas como de los particulares. Y los artículos 1525 y 1744 del Código Civil, tan anteriores en el tiempo a nuestra Constitución actual, constituyen sin embargo cabal desarrollo de ese principio al impedir -el primero- la repetición de lo que se ha pagado "por un objeto o causa ilícita a sabiendas", y el segundo al privar de la acción de nulidad al incapaz, a sus herederos o cesionarios, si aquél empleó dolo para inducir al acto o contrato."*

Dentro del mismo contexto, el Consejo de Estado¹, citando a la Corte Suprema de Justicia como tribunal de casación civil, es más contundente, al referirse a casos como el de autos, señalando que "elemental concepto de ética jurídica prohíbe alegar las propias faltas o culpas para convertirlas en fuente o motivo de provecho personal. Hay entonces una ilicitud en la causa petendi que expresa el aforismo: nemo auditur propriam turpitudinem allegans", postulado aplicable a la presente controversia, en la cual, se insiste, el actor Cortés Arévalo pretende obtener la reparación de unos perjuicios no demostrados, a pesar que los hechos en que

fundamenta sus pretensiones fueron generados por el desconocimiento de éste del imperativo consagrado por el Artículo 177 del Código de Procedimiento Civil que le impone la carga de la prueba, según atrás se analizó, argumento que tiene respaldo en el principio rector acogido por la jurisprudencia, conforme con el cual, le corresponde al actor la demostración de los hechos y cargos relacionados en la demanda.

El señalado principio ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Suprema de Justicia, destacando que el mismo se opone a la moral y las buenas costumbres.

Así expresó la alta corporación:

“...el primer principio citado enseña que a nadie se le permite aprovecharse de su propio dolo; y que, por tanto, nadie puede presentarse a la justicia para pedir protección si ella tiene como fundamento la mala fe o dolo en que ha incurrido.

Con razón se ha dicho que constituye inmoralidad (torpeza) pretender beneficiarse de la mala fe o dolo que alguien ha cometido; los culpables de dolo son indignos de ser escuchados por la justicia.

Los tribunales deben negar toda súplica cuya fuente es el dolo o mala fe cometidos por el demandante, de acuerdo con la máxima: “Nemo auditor suma turpitudinem allegans”, pues ello, según advierten los autores, “es contrario a la moral y a la divinidad de la magistratura”.

Es contrario, no sólo a las buenas costumbres sino también al orden público, que el culpable de dolo pretenda sacar ventaja del mismo.”

De esta manera se observa que la notificación por conducta concluyente del mandamiento de pago expedido en el proceso coactivo 2031-09*, no atenta contra la garantía del derecho al debido proceso y que la decisión de la Subdirección de Jurisdicción Coactiva, de declarar extemporánea la proposición de excepciones por parte de la hoy demandante, tal como se hizo en la Resolución No. 001 del 22 de noviembre de 2018, encuentra sustento en los hechos, normas y jurisprudencia presentados hasta ahora.

Con respecto a otra afirmación desafortunada de la demandante, no es cierto que se presente una usurpación de funciones por parte de quien suscribió la constancia de notificación por conducta concluyente, en cuanto a las funciones de su jefe inmediato, subdirector de jurisdicción coactiva, toda vez que conforme con el cargo desempeñado en la planta de personal, la dependencia asignada y en tratándose del servidor público comisionado para adelantar el proceso coactivo 2031-09, era él y no otro, el servidor público llamado a realizar esta actuación procesal.

De manera breve se presenta la **comisión**, el marco **funcional** de los cargos de los servidores intervinientes en los procesos de jurisdicción coactiva y el marco **procedimental** para adelantar el proceso en la Contraloría de Bogotá, D.C.

Es claro en el expediente coactivo 2031-09, que mediante Auto 401 de octubre 13 de 2009, la Subdirectora de Jurisdicción Coactiva avocó conocimiento del proceso y comisionó al doctor Héctor Alejandro Peláez Fernández, Profesional Universitario 219 - 01, para el trámite y sustanciación del mismo, para lo cual el profesional asignado haría las veces de secretario del despacho de los jueces civiles, debiendo dar aplicación a la normatividad vigente en lo referente al cobro persuasivo y demás trámite del proceso ejecutivo.

Para la época de esta comisión, en materia funcional, de acuerdo con certificación de la Dirección de Talento Humano, radicados No. 3-2021-19134 de 2021-06-17 y 3-2021-19092 de 2021-06-17, el servidor Peláez Fernández, se encontraba desempeñando el cargo de Profesional Universitario 219-01⁵⁰ y estaba vigente la Resolución Reglamentaria No. 003 del 06 de febrero de 2009, por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones, Requisitos y de Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Contraloría de Bogotá D.C. versión 5.0, que estableció las siguientes funciones relacionadas con la atención de procesos de jurisdicción coactiva, para el cargo de Profesional Universitario 219-01, en el área de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva - Subdirección de Jurisdicción Coactiva:

50 Desde el 01-04-2009 hasta el 12-11-2009.

III. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES

Con relación a la Gestión Administrativa de la Dependencia

(...)

Con relación a los Procesos de Jurisdicción Coactiva

1. Tramitar oportunamente los procesos asignados de jurisdicción coactiva y proyectar las decisiones que correspondan.
2. Actualizar la base de datos de la Subdirección de Jurisdicción Coactiva y consolidar las estadísticas.
- 3. Notificar y comunicar los actos administrativos de la Subdirección y decisiones de trámite y definitivas proferidas dentro de los procesos de cobro coactivo.**
4. Realizar estudios que permitan optimizar los procedimientos aplicables al cobro coactivo.
5. Proyectar para la firma del Subdirector con destino a la Oficina Asesora Jurídica los informes relacionados con alegatos e impugnaciones en las acciones de tutela instauradas por actuaciones de la Subdirección
6. Participar en el análisis de la jurisprudencia relacionada con procesos de cobro coactivo para aplicarla en la gestión de la Subdirección de Jurisdicción Coactiva
7. Estudiar, evaluar, analizar y proyectar decisiones sobre los asuntos de competencia de la dependencia, de acuerdo con las normas e instrucciones que sean recibidas.
8. Rendir el informe oportuno de labores y preparar documentos que le sean requeridos por el jefe inmediato.
9. Tramitar los derechos de petición, solicitudes de información y la correspondencia que le sean asignadas de acuerdo con las normas, disposiciones e instrucciones impartidas.
10. Asegurar la reserva y confidencialidad de la información suministrada para el desarrollo de sus labores.
11. Participar en los programas diseñados por la Alta Dirección en los temas de Participación Ciudadana.
12. Las demás funciones asignadas por la autoridad competente de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo.

A partir del 13-11-2009 y hasta el 12-05-2010 el señor Peláez Fernández desempeñó el empleo de Profesional Especializado 222-04 en encargo, para el cual el manual específico de funciones, requisitos y competencias laborales mencionado, establecía las siguientes funciones esenciales:

1. Tramitar los procesos de responsabilidad fiscal en primera instancia, que por su complejidad requieran la aplicación de conocimientos especializados, a juicio del Subdirector del Proceso de Responsabilidad Fiscal y los demás que le sean comisionados
2. Asistir y apoyar al despacho en la formulación, desarrollo y control de los planes, programas, proyectos y/o actividades técnicas o administrativas de la dependencia.
3. Consolidar la información y proyectar los documentos que soporten los reportes que deba hacer el titular de la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal.
4. Atender los requerimientos y aportar las pruebas que sean solicitadas por los órganos de vigilancia, control y jurisdiccionales.
5. Estudiar, evaluar, analizar y proyectar los conceptos sobre los asuntos de competencia de la dependencia, de acuerdo con las normas e instrucciones que sean recibidas
6. Proyectar y presentar para su trámite las respuestas a los derechos de petición, solicitudes de información y la correspondencia que le sean asignadas de acuerdo con las normas, disposiciones e instrucciones impartidas.
7. Evaluar la funcionalidad y pertinencia de los sistemas y métodos de trabajo utilizados y proponer en coordinación con el superior inmediato las modificaciones, ajustes o nuevas metodologías a desarrollar para el logro de los objetivos de la dependencia.
- 8. Ejercer actividades de Secretaría Común que surjan de las delegaciones que efectúe el jefe inmediato.**
9. Preparar y rendir los informes, estudios, estadísticas y demás documentos que se originen en el ejercicio de sus funciones, y los que le sean solicitados, con la oportunidad y periodicidad requeridas.
10. Proyectar conceptos técnicos o especializados sobre los asuntos de competencia de la dependencia de acuerdo con las normas e instrucciones que sean recibidas.
11. Ejercer la facultad de Policía Judicial asignadas a la Contraloría por la Constitución, la Ley y el reglamento interno.
12. Asegurar la reserva y confidencialidad de la información suministrada para el desarrollo de sus labores.
13. Apoyar el sistema de control interno y de gestión de calidad, en lo de su competencia como parte del sistema que en esta materia se establezca en la Contraloría de Bogotá.

14. Apoyar la alimentación y actualización del sistema de información que adopte la entidad en la dependencia o de los aplicativos que establezcan los órganos de control.
15. Participar en los programas diseñados por la Alta Dirección en los temas de Participación Ciudadana.
16. Las demás funciones asignadas por el superior inmediato de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo.

Tal como se observa, corresponde al cargo de profesional universitario 219-01 y al empleo de profesional especializado 222-04, encargados de atender procesos en la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, la función esencial de notificar y comunicar los actos administrativos de la Subdirección y decisiones de trámite y definitivas proferidas dentro de los procesos de cobro coactivo, así mismo, de ejercer las actividades de secretaría común que surjan de las delegaciones que efectúe el jefe inmediato, funciones que se ven precisadas en el manual de funciones, resaltando que el funcionario Héctor Alejandro Peláez Fernández actuó conforme a sus competencias, establecidas tanto por el manual de funciones como la comisión otorgada por su jefe inmediato.

Más aún, de conformidad con el sistema integrado de gestión establecido en la Entidad, los servidores públicos de la Contraloría de Bogotá, D.C. deben cumplir con las funciones propias de cada empleo atendiendo lo establecido en los procesos y procedimientos del Sistema de Gestión de la Calidad – SGC y el Modelo Estándar de Control Interno – MECI.

Por tanto, conviene revisar brevemente la Resolución Reglamentaria No. 005 de febrero 29 de 2008,⁵¹ la cual adopta la versión 4.0 del *Procedimiento para generar los productos del proceso de prestación de servicio de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva: fallo con responsabilidad fiscal, fallo sin responsabilidad fiscal y auto por el cual se acepta el pago total y se archiva el proceso ejecutivo. código 5006*, que en la parte pertinente establece las siguientes actividades a cargo del

⁵¹ Por la cual se modifican los documentos y procedimientos del Proceso de Prestación de Servicio de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá D. C.
http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Normatividad/Resoluciones/2008/RR_005%20-%20Proceso%20de%20Responsabilidad%20Fiscal/5006%20GENERACION%20DE%20PRODU CTOS/GENERACION%20PRODUCTOS%20RESPONSABILIDAD.pdf

Subdirector de Jurisdicción Coactiva y el Profesional comisionado para adelantar el proceso:

No.	Ejecutor	Actividad
25	Profesional Sustanciador	Estudia el Título Ejecutivo Constancia Secretarial previa al Auto que Avoca Conocimiento.
26	Subdirector Técnico de Jurisdicción Coactiva	Profiere el Auto que avoca conocimiento con asignación de competencia, número de expediente de origen y número de expediente de Cobro Coactivo. Auto que obra dentro del Proceso Coactivo con indicación del número de expediente.
27	Profesional Sustanciador	Investiga el patrimonio del ejecutado. Oficios que se libran para tal fin y las constancias secretariales que se consultó el sistema de acuerdo a los convenios existentes y anexos al proceso.
28	Subdirector Técnico Jurisdicción Coactiva	Profiere el Auto de Mandamiento de Pago Auto que obra dentro del Proceso Coactivo.
29	Subdirector Técnico Jurisdicción Coactiva	Decreta Medida Cautelar Auto que obra dentro del Proceso Coactivo, en cuaderno separado.
30	Subdirector Técnico de Jurisdicción Coactiva	Profiere el Auto que Ordena el Secuestro y Designa al Secuestre Auto de Asignación y Acta de Posesión que obra dentro del Proceso Coactivo.
31	Subdirector Técnico Jurisdicción Coactiva	Practica la diligencia de embargo y secuestro o de secuestro. Acta de la diligencia de secuestro que obra en el expediente.
32	Profesional Sustanciador.	Cita y notifica el Auto de Mandamiento de Pago. Oficio de Citación, Acta de Diligencia de Notificación Personal o Aviso publicado en un diario que obra en el expediente.
34	Subdirector Técnico Jurisdicción Coactiva	Profiere Auto que Resuelve el Recurso interpuesto contra el Mandamiento de Pago. Auto que obra dentro del proceso coactivo.
35	Profesional Sustanciador.	Notifica el Auto que Resuelve el Recurso Interpuesto Contra el Mandamiento de Pago. Acta de Notificación por Estado y Constancia de Fijación y Desfijación del Estado después del Auto que resuelve el Recurso dentro del expediente.
36	Subdirector Técnico Jurisdicción Coactiva	Profiere la resolución que resuelve las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago. Resolución que obra dentro del proceso coactivo.
37	Profesional Sustanciador	Cita y notifica personalmente la Resolución que Resuelve las Excepciones propuestas contra el Mandamiento de Pago Oficio de citación y acta de Notificación personal y/o Edicto dentro del Expediente. Para ilustración del Marco Teórico – Conceptual consulte el Anexo No. 34, 36, 40 de este procedimiento.

Así las cosas, se confirma que no es cierto que el profesional haya asumido una competencia que no tenía, pues como se observa en todos los actos administrativos, le correspondían en su calidad de profesional universitario 219-04 y profesional especializado 222-04, válidamente comisionado, los actos propios de las notificaciones dentro del proceso de cobro coactivo. En consecuencia, actuó dentro de los márgenes de su competencia funcional y procedimental de acuerdo con la normatividad legal y reglamentación interna vigente.

Por otra parte, se considera pertinente revisar las funciones del cargo de Subdirector de Jurisdicción Coactiva, vigentes en los dos momentos procesales antes señalados, reguladas por la Resolución Reglamentaria No. 003 del 06 de febrero de 2009, por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones, Requisitos y de Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Contraloría de Bogotá D.C. Versión 5.0, área Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva - Subdirección de Jurisdicción Coactiva Subdirector Técnico 068-02⁵²:

III. DESCRIPCION DE FUNCIONES ESENCIALES

1. Tramitar, dirigir y ejecutar los procesos de cobro coactivo.
2. Proponer al Director Sectorial las políticas, planes, programas y prioridades que deban establecerse para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal en su sector
3. Diseñar y desarrollar, de acuerdo con el Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, los planes y programas de seguimiento y evaluación a las acciones de cobro coactivo que deba adelantar la Subdirección.
4. Evaluar periódicamente las causas que originen decisiones adversas a los pronunciamientos de la Contraloría de Bogotá D.C. en los procesos de cobro coactivo, proferidos en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para tomar los correctivos necesarios.
5. Reportar para su consolidación mensual a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva la información estadística de las actuaciones en curso y los dineros en ellos recaudados.
6. Apoyar en la programación de los procesos de responsabilidad fiscal y Jurisdicción Coactiva, de acuerdo con la Dirección de Responsabilidad Fiscal y

⁵² Memorando 3-2021-16626 de 2021-05-21, suscrito por el Director de Talento Humano de la Contraloría de Bogotá, D.C.

Jurisdicción Coactiva y sólo en aquellos casos para los que la Subdirección sea autorizada mediante Resolución del Contralor de Bogotá D.C.

7. Proferir los autos de comisión a los profesionales de la Subdirección para adelantar los procesos de cobro coactivo, procesos de responsabilidad fiscal, que en forma eventual sean autorizados a tramitar a la Subdirección de Jurisdicción Coactiva por el Director Técnico de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

8. Dirigir la atención oportuna de los derechos de petición y demás requerimientos que sean de su competencia.

9. Coordinar las diligencias de embargo, secuestro y remate de los bienes muebles e inmuebles dentro de los procesos de cobro coactivo.

10. Reportar al Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva la información relacionada con los procesos de cobro coactivo terminados, para que por su conducto sea reportada la novedad a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación.

11. Proferir y suscribir los actos administrativos que se deriven en el proceso de Jurisdicción Coactiva.

12. Dirigir la aplicación de indicadores de gestión, estándares de desempeño y mecanismos de evaluación y control de los procesos a cargo de la dependencia.

13. Dirigir la alimentación y actualización del sistema de información que adopte la entidad en el área a su cargo y los aplicativos que establezcan los órganos de control.

14. Dirigir el sistema de control interno y de gestión de calidad en lo de su competencia como parte del sistema que en esta materia se establezca en la Contraloría de Bogotá D.C.

15. Participar en los programas diseñados por la Alta Dirección en los temas de Participación Ciudadana.

16. Las demás funciones asignadas por la autoridad competente de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo.

Es suficiente la lectura del decálogo funcional de los empleos de subdirector de jurisdicción coactiva, profesional universitario 219-01 y profesional especializado 222-04, para determinar que en manera alguna se presenta la usurpación de funciones pretendida por la demandante y que por el contrario la constancia de notificación por conducta concluyente suscrita por el profesional comisionado para adelantar el proceso coactivo 2031-09 obedece a su competencia funcional, que incluye efectuar las notificaciones y dar publicidad a los actos administrativos en desarrollo del proceso de jurisdicción coactiva que le fuere comisionado, en

ejercicio de las facultades de secretaría común, sin que se requiera orden o providencia de su jefe inmediato, subdirector de jurisdicción coactiva a quien corresponde dirigir el proceso y suscribir los actos administrativos de fondo.

Tampoco le asiste razón a la señora Daza Quintero al proponer que la notificación por conducta concluyente deba ser declarada por auto suscrito por el subdirector de jurisdicción coactiva, por varias razones: * la norma adjetiva que consagra esta modalidad de notificación y la jurisprudencia no contemplan un requisito de esta naturaleza; * como ya advirtió, de acuerdo con el manual de funciones el servidor que estaba facultado para realizar la notificación – en cualquier modalidad – era el profesional a cargo del proceso y no el subdirector, quien le asignó el proceso y le comisionó para adelantarlos y * lo propio era dejar la constancia de lo sucedido en el proceso para entender notificada la providencia de mandamiento de pago por conducta concluyente y en consecuencia, iniciar el conteo del término para la presentación de excepciones.

A renglón seguido la demandante trae a colación el auto No. 235 del 8 de octubre de 2002 de la Corte Constitucional en proceso relacionado con la nulidad de la sentencia T 553 de 2002. Menciona el salvamento de voto del magistrado Alfredo Beltrán Sierra, confirmando en toda su extensión que en este caso se dio la notificación por conducta concluyente, por cuanto es claro que la señora Daza Quintero tenía conocimiento previo de la expedición del mandamiento de pago, por las comunicaciones remitidas a las direcciones que ella misma indicó días antes dentro del mismo expediente coactivo y cuando consultó el expediente y se enteró del contenido del mandamiento de pago, procedió a radicar ante la subdirección de jurisdicción coactiva, un documento manuscrito y firmado solicitando las copias de los folios correspondientes al mandamiento de pago, es decir, que radicó un escrito con su firma, ante el despacho competente, sin que ello requiriera ninguna formalidad adicional y por tanto se considera perfeccionada la notificación por conducta concluyente en la fecha de presentación del escrito, esto es, el 28 de enero de 2010, máxime cuando en esa misma fecha le fueron entregadas las copias.

Trayendo a colación la explicación doctrinaria de dicho tipo de notificación, en palabras del reconocido tratadista del derecho Hernán Fabio López Blanco:

“(…) Como un claro reconocimiento de que a nuestro legislador, antes que el cumplimiento de formalidades en las notificaciones (como la intervención del secretario), lo que le preocupa para darles validez es asegurar la existencia de elementos que permitan afirmar inequívocamente que los sujetos de derecho que corresponda se enteraron de una decisión judicial, en el art. 301 del CPG reglamentó la notificación por conducta concluyente y lo hizo con muy buen sentido, no obstante ser este un tipo de notificación conocido de vieja data en nuestro medio como que la ley 105 de 1931 ya lo tipificaba, es útil mantenerlo.

La notificación por conducta concluyente es una modalidad de notificación personal y por eso el artículo 301 del CGP señala que “surte los mismos efectos de la notificación personal” y tiene cabida cuando quien debe notificarse presenta un escrito dándose por enterado expresamente, y también cuando se refiere a esa providencia, así sea de manera tangencial, mencionándola en un escrito que lleve su firma y aun verbalmente en una audiencia, siempre que de ello quede constancia en el acta.

Lo novedoso de la disposición es que no exige que el escrito o manifestación se proponga revelar que se tiene conocimiento de la providencia, sino que basta que se haga referencia a ella, para que se entienda que a partir de la fecha de presentación del escrito o de la manifestación se ha surtido la notificación⁵³

Visto lo anterior y teniendo en cuenta que la Subdirección de Jurisdicción Coactiva deja constancia de notificación por conducta concluyente el día 28 de enero de 2010, se colige que la ejecutada debió proponer excepciones dentro del término legal que para la época de suspensión del proceso -18 de junio de 2010- y lógicamente para la fecha de reanudación del mismo ya estaba vencido.

Es así como la Subdirección de Jurisdicción Coactiva, al analizar el escrito de excepciones propuestas por la señora Daza Quintero frente al mandamiento de pago expedido el 24 de diciembre de 2009, determinó que no había sido presentado oportunamente, o lo que es lo mismo, que dada la notificación por conducta concluyente⁵⁴ del Auto No. 453 de 24-12-09, por el cual se libra mandamiento de pago por vía ejecutiva, concretada el día 28 de enero de 2010, las excepciones

⁵³ López Blanco, Hernán Fabio. Procedimiento Civil – Parte general, Tomo1. 2016. Pág. 757 y 758.

⁵⁴ Prevista en el artículo 330 del C.P.C.,

radicadas el 07 de noviembre de 2018 eran extemporáneas, sin que con ello se esté vulnerando el debido proceso por tratarse de una actuación procesal viable de acuerdo con el ordenamiento procesal vigente.

2.3. Nulidad por inexistencia de título ejecutivo

La demandante solicita en este acápite declarar la nulidad del auto 401 del 13 de octubre de 2009, con el cual se dispuso avocar el conocimiento del cobro coactivo y disponer que sea devuelto a la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, para que se corrija el error cometido, que según ella tiene que ver con que no se dejó constancia legible de ser fotocopia auténtica, primera copia del original y que presta mérito ejecutivo, conforme a lo previsto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

En primer lugar, se destaca que el H. Despacho de la señora Magistrada, en virtud del artículo 169 del CPACA, rechazó la demanda en cuanto a esta petición subsidiaria, toda vez que se trata de un asunto no susceptible de control judicial, pues a la luz del artículo 101 ibídem, solo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, los actos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenen llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito y del artículo 835 del Estatuto Tributario que consagra igualmente, como demandables ante esta jurisdicción, las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución.

En segundo lugar, de conformidad con el artículo 497 CPC y 430 CGP, los requisitos formales del título ejecutivo solo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento de pago.

Se observa, en tercer lugar, que la señora Daza Quintero, en su escrito de excepciones⁵⁵ se refiere a la presunta falta de requisitos del título ejecutivo, con las mismas razones expuestas para sustentar la petición subsidiaria en la demanda del proceso que nos ocupa y que fue rechazada en el auto admisorio,

⁵⁵ Radicado 1-2018-26317 del 07-11-2018 (folio 1 cuaderno de excepciones)

actuando la demandante en abierta contradicción con el ordenamiento procedimental que indica la forma y términos para discutir los requisitos formales del título ejecutivo, así como, la regulación propia de las excepciones que pueden proponerse en el proceso ejecutivo,⁵⁶ esto es, excepciones de mérito con expresión de los hechos en que se funden y acompañando las pruebas relacionadas con ellas.

Es notorio el interés de la señora Daza Quintero de tachar la legitimidad del título ejecutivo –fallo con responsabilidad fiscal No. 006 de 2009-, lo cual no resulta sensato si se tiene en cuenta que en desarrollo del Proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2010-00096, promovido por ella contra la Contraloría de Bogotá, D.C., para pedir la nulidad de este fallo – hoy título ejecutivo-, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, denegó las súplicas de la demanda al encontrar que la actuación del organismo de control estuvo ajustada a derecho (folio 133 cuaderno principal) y en segunda instancia, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Quinta Descongestión, el 16 de agosto de 2018, confirmó la sentencia apelada al considerar que las omisiones acusadas en la apelación devienen infundadas y/o en nada desvirtúan la legalidad de los actos demandados. (folio 195 cuaderno principal). Sentencia que ya se mencionó antes fue atacada sin éxito por vía de tutela, promovida por la hoy demandante contra la sala de conocimiento del Consejo de Estado.

De todo esto da cuenta el expediente coactivo, pues mediante Auto 159 de 2010 (folio 113) la Subdirección de Jurisdicción Coactiva suspendió el proceso de cobro coactivo⁵⁷, por la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, que admite la demanda presentada por la señora Diana precisamente contra los títulos ejecutivos del proceso coactivo y con Auto 206 del 25 de octubre de 2018 se reanudó el proceso y se levantó la medida de suspensión del proceso coactivo, después de siete años, una vez proferida la mencionada sentencia de segunda instancia por el Consejo de Estado.

No obstante, lo anterior, es pertinente mencionar que a lo largo del proceso de jurisdicción coactiva 2031-09 se aclaró a la señora Diana Marient: i) que los actos

⁵⁶ Artículos 509 del CPC y 442 CGP

⁵⁷ Según el artículo 171 del C.P.C.

administrativos que constituyen el título ejecutivo, provenientes del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 50100-0045/06, no solo gozan de la presunción de legalidad sino que ésta no logró ser desvirtuada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2010 00096⁵⁸ y los fallos de la tutela interpuesta por la hoy demandante contra la Sección Quinta del Consejo de Estado que decidió en segunda instancia el proceso mencionado⁵⁹, ii) que los actos administrativos contienen una obligación clara, expresa y exigible y que iii) sus requisitos formales se encuentran cumplidos a la luz del artículo 115 CPC vigente para la época de expedición del auto que avoca conocimiento y el auto de mandamiento de pago, luego se trata de un título ejecutivo existente y con suficiencia para permitir el cobro de la obligación fiscal.

La demandante busca enervar la existencia del título ejecutivo – fallo con responsabilidad fiscal -, pretendiendo que una resolución reglamentaria esté por encima de la ley, mediante una lectura descontextualizada de la Resolución Reglamentaria No. 019 de diciembre 10 de 2008, que señalaba en la época del inicio del proceso coactivo 2031-09:

ARTÍCULO SEGUNDO. TÍTULO EJECUTIVO. Prestan mérito ejecutivo los documentos, actos administrativos y providencias que contengan obligaciones expresas, claras y exigibles, a favor del tesoro público, clasificados así: 1. Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas.

ARTÍCULO OCTAVO-. ESTUDIO DEL TÍTULO. Para iniciar un proceso administrativo de cobro por jurisdicción coactiva, deben verificarse los siguientes requisitos:

1. Que los títulos ejecutivos contengan una obligación clara, expresa y exigible de pagar una suma líquida de dinero a favor del Tesoro Público.
2. Que los títulos ejecutivos tengan registrados datos completos de los ejecutados, como: nombre o razón social, identificación (cédula o NIT), tipo de obligación (individual o solidaria), la cuantía debe estar escrita en números y en letras,

⁵⁸ Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B, 19 de julio de 2012 y Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta - Descongestión, 16 de agosto de 2018.

⁵⁹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A, 7 de marzo de 2019 y Sección Primera, del 28 de junio de 2019.

distinguir si es persona natural o jurídica. En caso de que el deudor sea persona jurídica debe acompañarse el certificado de existencia y representación legal actualizado.

3. Que exista coherencia entre la parte considerativa y la resolutive de los títulos ejecutivos.

4. Que las notificaciones de los títulos ejecutivos se surtan conforme con lo establecido en el artículo 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, sin omitir ninguno de sus requisitos. Anexar la notificación personal del título ejecutivo, constancia de fijación y desfijación cuando se trate de notificación por edicto, así como la constancia del correo certificado. En las notificaciones de las decisiones debe señalarse los recursos que proceden, el término para interponerlos y ante quien interponerlos.

5. Que obre constancia de ejecutoria del título ejecutivo.

6. Que en cada uno de los folios que integran el título ejecutivo se deje constancia legible que es fotocopia auténtica, advirtiendo que es la primera copia del original y que presta mérito ejecutivo, conforma lo previsto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

7. En caso que se hayan resuelto recursos, estén debidamente notificados.

8. En caso de haberse decretado y registrado medidas cautelares en el Proceso de Responsabilidad Fiscal, se anexe el cuaderno de medidas cautelares, así como los títulos de depósito judicial, debidamente endosados a las dependencias de cobro coactivo respectivo.

9. En caso de existir Títulos de Depósito Judicial originados en embargos decretados y registrados en cuentas bancarias en el proceso de responsabilidad fiscal, éstos deben estar incluidos en el cuaderno de medidas cautelares.

10. Que a los documentos exigidos, se anexen las pólizas de seguros que amparen a los responsables.

Como se observa, en esta resolución se precisa que constituyen títulos ejecutivos, los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas y se imparten instrucciones para revisar en los documentos una serie de características o requisitos con el fin de dar inicio al proceso de cobro coactivo y no de establecer requisitos perentorios para la configuración de un título ejecutivo. Adicionalmente, el numeral 6 aducido por la demandante refiere la importancia de verificar que se trata de copia auténtica y primera copia del original, conforme a lo previsto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, situaciones que son plenamente visibles en el fallo con responsabilidad fiscal No.

006 de febrero de 2009⁶⁰, sin que la resolución reglamentaria pueda estar por encima de los requisitos legales, por el contrario se debe acatar la ley y la reglamentación interna no puede sobrepasar las exigencias de aquélla.

Aunado a lo anterior, y en torno al punto específico que nos ocupa el artículo 115 del CPC (hoy relacionado con el artículo 114 del CGP), prevé el tema de las copias de las actuaciones, y entre su texto señala:

De todo expediente podrán las partes o terceros solicitar y obtener la expedición y entrega de copias, con observancia de las reglas siguientes:

(...) Solamente la primera copia prestará mérito ejecutivo; el secretario hará constar en ella y en el expediente que se trata de dicha copia. Si la providencia contiene condenas a favor de diversas personas, a cada una de ellas se le entregará su respectiva copia.

Se observa que las copias del título ejecutivo por el cual se dio inicio al proceso coactivo 2031-09, tienen la constancia suscrita el 30 de septiembre de 2009, por el secretario de la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal de ser copia auténtica de la que reposa en el expediente de responsabilidad fiscal 50100-0045/06 y ser primera copia del original, es decir, acata totalmente lo previsto en el ordenamiento procesal civil. Este cumplimiento de requisitos obedece también a lo señalado por el Consejo de Estado⁶¹ en relación con la suficiencia del título ejecutivo –copia de providencias- para efectuar el cobro de la obligación, siempre que el original del acto administrativo que se presume legal⁶² repose en la administración.

Luego el único interés de la ejecutante es desviar la atención de la Contraloría de Bogotá, D.C., como órgano de jurisdicción coactiva y en este momento del Despacho, para evadir su obligación que como responsable fiscal debería pagar tal como lo estableció el juez natural –Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo al declarar la legalidad del fallo con responsabilidad fiscal que le ordenó pagar los \$178.360.014.00, en los cuales fue valorado el daño que le causó al patrimonio del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar.

⁶⁰ Folio 2 y ss cuaderno principal.

⁶¹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: Héctor J. Romero Díaz, 22 de febrero de 2007, radicación 25000232700020040054701(15783).

⁶² En este caso no se presume, sino que está declarada por la jurisdicción competente.

Finalmente, el Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 006 del 26 de febrero de 2009, no ha perdido su fuerza ejecutoria, por el contrario, en conjunto con el Auto de 29 de mayo de 2009, por el cual se resuelve el recurso de reposición y el Auto del 10 de agosto de 2009 por el cual se resuelve la apelación, expedidos por la Subdirección y Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá D.C., respectivamente, según los cuales se declaró responsabilidad fiscal en contra de la señora Diana Marient Daza Quintero, reúnen los requisitos de firmeza, ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos⁶³ y constituyen títulos que prestan mérito ejecutivo a la luz de la Ley 42 de 1993⁶⁴ y la Ley 610 de 2000⁶⁵.

De acuerdo con la sentencia SU041/18, MS Gloria Ortiz Delgado, 16 mayo 2018:

1. Con fundamento en la citada norma⁶⁶, el Consejo de Estado ha precisado que el título ejecutivo debe reunir unas condiciones formales y sustanciales para generar la orden pretendida. Las primeras, dan cuenta de la existencia de la obligación y tienen como finalidad demostrar que los documentos o su conjunto: i) son auténticos; y ii) emanan del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o de otra providencia que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley⁶⁷, es decir, que tengan la entidad de constituir prueba en contra del obligado.

Por su parte, las condiciones sustanciales se refieren a la verificación de que las obligaciones que dan lugar a la pretensión de ejecución sean *expresas, claras* y

⁶³ Artículo 62 Código Contencioso Administrativo. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme: 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso. 2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido. 3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos. 4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.

Artículo 64 *ibidem*. 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.

Artículo 56 Ley 610 de 2000. Ejecutoriedad de las providencias. Las providencias quedarán ejecutoriadas: 1. Cuando contra ellas no proceda ningún recurso. 2. Cinco (5) días hábiles después de la última notificación, cuando no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos. 3. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido

⁶⁴ Artículo 92. Prestan mérito ejecutivo: 1. Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente, ejecutoriadas.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Refiriéndose al art. 488 del C.P.C., hoy 422 del CGP

⁶⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Auto del dieciocho (18) de julio de 2013, radicación 1505-12, C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

exigibles. De esta manera, la obligación es **expresa** cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título; en otras palabras, aquella debe constar en el documento en forma nítida, es decir, debe contener el crédito del ejecutante y la deuda del obligado, sin necesidad de acudir a elucubraciones o suposiciones⁶⁸. Es **clara** cuando además de ser expresa, aparece determinada en el título, es fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido⁶⁹. Finalmente es **exigible** cuando puede demandarse su cumplimiento por no estar sometida a plazo o a condición⁷⁰.

Bajo esta lupa, se tiene que de acuerdo con el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, prestan mérito ejecutivo, los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas, y que la obligación contenida en el Fallo No. 006 de 2009, título ejecutivo del proceso coactivo 2031-09, es: a) clara en tanto y en cuanto en el fallo con responsabilidad fiscal, se identificó plenamente a la señora Daza Quintero, como responsable fiscal por nombres, apellidos y número de identificación, en su calidad de representante legal del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, b) expresa, pues en el mismo fallo fiscal se determinó en \$178.360.014, la cuantía que la gestora fiscal debía resarcir al patrimonio público dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo, y, c) exigible, por cuanto, el fallo se encuentra ejecutoriado desde el 23 de septiembre de 2009 y su legalidad determinada expresamente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En consecuencia, el título ejecutivo cumple los requisitos y formalidades exigidos por el artículo 488 del CPC⁷¹ y surte los efectos jurídicos para demandar ejecutivamente la obligación. A lo cual se suma que con la expedición del Auto 401 de 2009 por el cual se avoca conocimiento, notificado personalmente a la ejecutada el 23 de diciembre de 2009 y con la expedición del Auto 453 de 24 de diciembre de 2009, por el cual se libra mandamiento de pago por vía ejecutiva,

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

notificado el 28 de enero de 2010, se deja claro que no transcurrieron 5 años desde la firmeza del fallo No. 006 de 2009, esto es, desde el 23 de septiembre de 2009, para que la administración realizara actos para su ejecución.

Se concluye que aunque este no es un tema que pueda ser objeto de control de legalidad por parte de la jurisdicción, están dadas en el proceso coactivo todas las garantías del debido proceso y el derecho de defensa, otra cosa es que se trate de un título ejecutivo que goza de plenos requisitos para ser ejecutado a pesar de la inefable resistencia de la demandante a cumplir con su obligación.

3. Sobre el presunto resarcimiento del derecho

La parte actora pretende que a título de restablecimiento del derecho

3.1. En caso de prosperar la pretensión principal declarar probadas las excepciones propuestas contra el Auto No. 453 del 24 de diciembre de 2009, por medio del cual se dispuso librar mandamiento de pago en contra de Diana Marient Daza Quintero y declarar terminado el proceso de cobro coactivo No. 2031-09, lo cual no está llamado a prosperar toda vez que como se dijo: i) las excepciones fueron presentadas de manera extemporánea por lo cual deben ser rechazadas; ii) la inexistencia del título ejecutivo, no es una excepción que pueda ser propuesta en el proceso coactivo y por tanto no está llamada a prosperar y, iii) la pérdida de fuerza ejecutoria, está totalmente desvirtuada por cuanto está soportada en que se declare la nulidad del Auto 401 del 13 de octubre de 2009, por medio del cual se avocó el conocimiento del proceso de cobro coactivo No. 2031 de 2009 y se reinicie la actuación, pretensión que fue rechazada de plano en el auto admisorio de la demanda, proferido por el H. despacho el 8 de octubre de 2020.

3.2 La pretensión del numeral 2 no aplica por cuanto se sustenta en la prosperidad de la pretensión subsidiaria que fue rechazada de plano en el auto admisorio de la demanda. Por tanto, no hay lugar a declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del Auto No. 401 del 13 de octubre de 2009, por presuntas irregularidades del título ejecutivo.

3.3. En cuanto a la pretensión de ordenar a la Contraloría de Bogotá, D.C., cancelar a manera de restablecimiento del derecho los salarios, primas, bonificaciones, prestaciones sociales y demás emolumentos laborales dejados de percibir en el cargo de Alcaldesa Local de Ciudad Bolívar, desde el 13 de octubre de 2009, fecha de expedición del auto No. 401, por medio del cual fue avocado el conocimiento del proceso de cobro coactivo No. 2031-09, en cuantía de \$978.645.646.18.

No es razonable ni existe un nexo causal entre el adelantamiento del proceso de cobro coactivo y una presunta vinculación de la demandante con la administración el distrito capital como para pretender el pago de salarios y otros emolumentos laborales presuntamente dejados de percibir en el cargo de Alcaldesa Local de Ciudad Bolívar, desde el 13 de octubre de 2009, fecha en que se avocó el conocimiento del proceso de cobro coactivo 2031-09, máxime cuando en su escrito la demandante ni siquiera cumple con la carga procesal de sustentar su petición.

Es claro que la señora Diana Marient fue declarada responsable fiscal debido a que por su actuar con culpa grave se causó un daño al erario público y que no ha cancelado ninguna suma por concepto del pago de la obligación fiscal declarada mediante el Fallo No. 006 de 2009 en el proceso de responsabilidad fiscal No. 50100-0045/06 y precisamente por ese motivo se adelanta el proceso de cobro coactivo, dado que no ha efectuado el resarcimiento del daño ocasionado al patrimonio del distrito capital.

Y vale la pena mencionar, que el acto administrativo no solo goza de presunción legal, sino que la legalidad del Fallo No. 06 de 2009 por el cual se declaró responsable fiscal a la señora demandante fue reconocida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, lo cual indica que su obligación con el Distrito Capital – Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar es cierta y que, no obstante, asistirle derecho de acudir ante la jurisdicción, ha intentado incluso mediante tutelas declaradas improcedentes evitar el pago de los dineros que por su gestión ineficiente debe resarcir al patrimonio de Bogotá.

Adicionalmente, tampoco se puede decir que por el adelantamiento del proceso coactivo la señora Diana Marient Daza Quintero haya dejado de devengar los conceptos y sumas que alude, ya que esto se debería al incumplimiento de su

deber de pagar la responsabilidad fiscal que le fue declarada y que precisamente genera el inicio del proceso de cobro por vía ejecutiva.

De conformidad con el artículo 167 del C.G.P. -aplicable en los procesos contencioso administrativos por remisión expresa del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, "incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen", es decir, que en virtud de este principio la carga de la prueba de los presuntos perjuicios corresponde a la demandante, la cual no ha acreditado en qué consisten ni cómo podrían cuantificarse.

El Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa Sección Tercera Subsección B. el 29 de marzo de 2012, con ponencia del Consejero Danilo Rojas Betancourt, radicación 1999-2048, señaló al respecto:

“15. En vista de que la carga de la prueba corresponde a la parte activa de la litis, le concierne a esta acreditar los supuestos de hecho que fundamentan la responsabilidad que pretende endilgar; por tanto, es necesario indicar los elementos que el juez debe evaluar para proferir una decisión. En el presente caso, la Sala observa que la parte actora no demostró que el daño sufrido hubiere sido causado por un agente del Estado, comoquiera que sólo se realizaron afirmaciones con base en lo dicho por testigos presenciales del hecho, sin allegar prueba alguna que evidenciara que el proyectil disparado correspondiera a un arma de dotación oficial asignada a un agente de la Policía Nacional y que señalara particularmente como responsable al agente Pérez.

3.4. En caso de prosperar cualquiera de las pretensiones incoadas, ordenar a la Subdirección de jurisdicción coactiva que oficie a la Contraloría Delegada para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva de la Contraloría General de la República, para que se excluya mi nombre del Boletín de Responsables Fiscales.

En este punto es preciso recordar que en cumplimiento del artículo 60 de la Ley 610 de 2000, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá D.C., debía remitir al Contralor delegado para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva de la Contraloría General de la República el formato para el registro de inhabilidades derivadas de un proceso

de responsabilidad fiscal a nombre de la señora Diana Marient Daza Quintero, con ocasión del Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 006 del 26 de febrero de 2009 y los autos que resolvieron los recursos contra el mismo, calendados el 26 de mayo de 2009 y el 10 de agosto de la misma anualidad, con ejecutoria del 23 de septiembre de 2009.

De lo anterior se desprende que la anotación en el Boletín de Responsables Fiscales de la señora demandante, no obedece al auto que avoca conocimiento del proceso coactivo, cuyo control de legalidad no procede en la vía jurisdiccional ni a la Resolución 001 de 2009 por la cual se decidió frente a las excepciones propuestas, sino a la disposición legal y a la orden impartida por la Subdirección de Responsabilidad Fiscal al dictar el fallo contra la señora Diana Marient, por ende la forma de obtener el levantamiento de la inscripción es mediante el pago de su obligación fiscal.

Bajo estos parámetros no hay razón alguna que justifique la petición de la demandante para obtener unos dineros que no guardan ninguna relación con el proceso coactivo.

PETICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, solicito a la H. Sala se sirva declarar que no se logró desvirtuar la legalidad de los actos administrativos acusados, a través de los cuales se resolvieron las excepciones al mandamiento de pago dictado contra la señora Diana Marient Daza Quintero en el Proceso de Cobro Coactivo No. 2031-09 y como consecuencia de ello, desestimar las pretensiones de la demanda.

PRUEBAS

Solicito a la H. Sala decretar y tener como medios probatorios, los siguientes documentos, que se anexan con la contestación de la demanda:

1. Copia del expediente administrativo Proceso Coactivo 2031-09, adelantado en la Contraloría de Bogotá, D.C., contra Diana Marient Daza Quintero. . (6 archivos, 935 folios).

2. Copia de las sentencias proferidas en la Acción de Tutela No. 2019-00006, por la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado el 7 de marzo de 2019 y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, 28 de junio de 2019. (2 archivos).
- 3.- Memorandos radicados No. 3-2021-19134 de 2021-06-17 y 3-2021-19092 de 2021-06-17, suscrito por el Director de Talento Humano, sobre funciones del profesional Peláez Fernández. (2 archivos).
- 4.- Memorando 3-2021-16626 de 2021-05-21, suscrito por el Director de Talento Humano de la Contraloría de Bogotá, D.C., sobre funciones del Subdirector de Jurisdicción Coactiva. (1 archivo).
- 5.- Resolución 003 de 2009 de la Contraloría de Bogotá, D.C., recuperada 21 jun21 http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Normatividad/Resoluciones/2009/RR_003%20-%20Manual%20especifico%20de%20funciones/RR_003_2009.pdf. (1 archivo PDF).
- 6.- Manual específico de funciones, requisitos y competencias laborales versión 5.0, recuperado 21 de junio de 2021 (1 archivo PDF).
http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Normatividad/Resoluciones/2009/RR_003%20-%20Manual%20especifico%20de%20funciones/MANUALFUNCIONES%20version%205.pdf
7. Resolución Reglamentaria No. 005 de 2008 “Por la cual se modifican los documentos y procedimientos del Proceso de Prestación de Servicio de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá D. C. (1 archivo PDF).
http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Normatividad/Resoluciones/2008/RR_005%20-%20Proceso%20de%20Responsabilidad%20Fiscal/rr_005_2008.pdf
8. Procedimiento para generar los productos del proceso de prestación de servicio de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva: fallo con responsabilidad fiscal, fallo sin responsabilidad fiscal y auto por el cual se acepta el pago total y se archiva el proceso ejecutivo. Código del procedimiento: 5006 versión no. 4.0. (1 archivo PDF).
http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Normatividad/Resoluciones/2008/RR_005%20-%20Proceso%20de%20Responsabilidad%20Fiscal/5006%20GENERACION%20DE%20PRODUCTOS/GENERACION%20PRODUCTOS%20RESPONSABILIDAD.pdf

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Fundamento las consideraciones expuestas, en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política, Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, y Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Código de Procedimiento Civil, Código General del Proceso y Código Contencioso Administrativo.

ANEXOS

1. Contestación de la demanda (1 archivo PDF).
2. Poder debidamente conferido con sus anexos. (1 archivo PDF).

3. Copia del expediente administrativo Proceso Coactivo 2031-09, adelantado en la Contraloría de Bogotá, D.C., contra Diana Marient Daza Quintero, que contiene los antecedentes de la actuación objeto del proceso, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011. (6 archivos, 935 folios).
4. Los documentos solicitados en el capítulo de pruebas. (9 archivos PDF)

NOTIFICACIONES

La Contraloría de Bogotá, D.C. y la suscrita apoderada, recibiremos notificaciones en la Secretaría de la Sección, en la Carrera 32 A No. 26 A - 10 Piso 16, teléfono 3358888 extensión 11611, Oficina Asesora Jurídica y en la dirección electrónica oficinajuridica@contraloriabogota.gov.co y gbolivar@contraloriabogota.gov.co.

Cordialmente,



GISELA PATRICIA BOLÍVAR MORA

C.C. No. 51.796.114 de Bogotá

T.P. No. 51.403 del C. S. de la J.

Anexos:	Contestación Demanda y poder	2 archivos PDF
	Expediente Coactivo	6 archivos PDF - 935 folios
	Otras pruebas	9 archivos PDF.