|  |  |
| --- | --- |
| CIUDAD Y FECHA | **Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil diecinueve (2019)** |
| REFERENCIA | **Expediente No. 11001333603420150096000** |
| DEMANDANTE | **EDUARDO SEQUEDA MANTILLA**  |
| DEMANDADO | **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  |
| MEDIO DE CONTROL | **REPARACIÓN DIRECTA** |
| ASUNTO | **FALLO DE PRIMERA INSTANCIA** |

Agotado el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a dictar sentencia en el proceso de REPARACION DIRECTA iniciado por **EDUARDO SEQUEDA MANTILLA** encontra la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

* 1. **ANTECEDENTES:**
	2. **La DEMANDA**
		1. **PRETENSIONES**

***“(…) PRETENSIONES DECLARATIVAS.***

* + - 1. *QUE SE DECLARE LA RESPONABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO EN CABEZA DE LA NACIÓN - CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA como consecuencia del daño antijurídico que le causó al demandante EDUARDO SEQUEDA MANTILLA con ocasión de la OPERACIÓN ADMINISTRATIVA que adelantó ilegalmente en contra de mi representado de acuerdo con los fundamentos fácticos y jurídicos que se expondrán a lo largo del presente escrito.*
			2. *QUE SE DECLARE PATRIMONIALMENTE RESPONSABLE A LA NACIÓN - CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA como consecuencia del daño antijurídico que le causó al demandante EDUARDO SEQUEDA MANTILLA con ocasión de la OPERACIÓN ADMINISTRATIVA que adelantó ilegalmente en contra de los intereses económicos de mi representado de acuerdo con los fundamentos fácticos y jurídicos que se expondrán a lo largo del presente escrito.*

***PRETENSIONES CONDENATORIAS****.*

* + - 1. *QUE COMO CONSECUENCIA DE LAS ANTERIORES DECLARACIONES DE RESPONSABILIDAD, SE CONDENE A LA NACIÓN -CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA a pagar los perjuicios materiales derivados del daño antijurídico causado a mi representado, como consecuencia de la ilegal OPERACIÓN ADMINISTRATIVA que se materializó en el pago de una suma de dinero cuantificada en CIENTO CINCUENTA Y SIETE MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON SETENTA CENTAVOS ($157.118.549,70).*
			2. *QUE COMO CONSECUENCIA DE LA DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD DE LA DEMANDADA, SE CONDENE A LA NACIÓN - CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA a pagarle a mi representado los intereses comerciales y moratorios correspondientes debidamente indexados que se deriven de la suma de CIENTO CINCUENTA Y SIETE MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON SETENTA CENTAVOS ($157.118.549,70), que le pagó de manera ilegal a la DEMANDADA, a partir del día 13 de noviembre de 2013, fecha para la cual se consignó por parte de mi poderdante de manera antijurídica la suma demandada, hasta el día en que efectivamente se realice el pago de la respectiva sentencia.*
			3. *QUE SE CONDENE A LA NACIÓN - CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, a pagar las costas del proceso y las agencias en derecho, debido a la temeridad y a la mala fe con que actuó la demandada cuando violentó el ordenamiento legal, al utilizar medios antijurídicos para coartar a mi representado a pagarle unas sumas que en derecho no le debía por el transcurso del tiempo que extinguió la obligación (…)”*
		1. Los **HECHOS** sobre los cuales basa su petición son en síntesis los siguientes:

**1.1.2.1** El día 20 de agosto de 1998, la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA emitió el Auto de Apertura de Investigación Fiscal No. 00175, mediante el cual se le notificó al doctor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA que sería investigado por el Órgano de Control con ocasión de unas presuntas irregularidades cometidas en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil - AEROCIVIL -, relacionadas con la adjudicación de algunos contratos y supuestos sobrecostos en la ejecución de los mismos.

**1.1.2.2** El día 2 de julio de 1999, la entonces División de Juicios Fiscales Bogotá – Cundinamarca de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA profirió un Auto a través del cual se cerró una Investigación Fiscal y se ordenó la Apertura del **Juicio Fiscal No. 00175/99** en contra del doctor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA

**1.1.2.3** El día **3 de diciembre de 2001** la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, emitió el fallo No. 00141, mediante el cual determinó la Responsabilidad Fiscal de mi representado, doctor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA, en la suma de SESENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA PESOS CON CINCUENTA Y SEIS CENTAVOS ($65'277.890.56) M/CTE.

**1.1.2.4** El día 17 de enero de 2002, el actor interpuso Recurso de Reposición y en Subsidio de Apelación contra el fallo de responsabilidad fiscal No. 00141, argumentando que tanto él como sus asesores actuaron conforme a lo estipulado en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993.

**1.1.2.5** El día 5 de marzo de 2002 la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA emitió el Auto No. 00677, mediante el cual se resolvió el Recurso de Reposición contra el Fallo de Responsabilidad Fiscal No. 00141, con el cual confirmó en todas sus partes el fallo con Responsabilidad Fiscal anteriormente mencionado en contra del actor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA

**1.1.2.6** El día 15 de abril de 2002, la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, mediante Auto número 000117, revocó el fallo 00141 del 3 de diciembre de 2001, en lo que concierne al punto donde se decide la Responsabilidad Fiscal del señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA, argumentando que en las anteriores providencias no se resolvió de fondo la solicitud de nulidad presentada por el doctor Darío Antonio Tapia Mejía, quien para la fecha era el abogado del actor.

**1.1.2.7** El día 2 de mayo de 2002, la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA dictó el fallo número 00068, mediante el cual resolvió no declarar la nulidad de las actuaciones realizadas dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal número UJF 0013-2000 (00175) y procedió a fallar con decisión de responsabilidad fiscal en la suma de SESENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL CIENTO TRECE PESOS ($66.856.113.00) en contra del señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA.

**1.1.2.8** Mediante Auto No. 01531 del 26 de junio de 2002, se resolvió por parte de la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, el recurso de reposición y en subsidio apelación formulado por el entonces apoderado del sancionado EDUARDO SEQUEDA MANTILLA, decisión del Órgano de Control que confirmó en todas sus partes la sanción de responsabilidad fiscal en contra del hoy demandante por una suma de SESENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL CIENTO TRECE PESOS ($66.856.113.00), tal y como consta en los folios 51 al 58 de la demanda.

Este hecho evidencia la expedición de un acto administrativo sancionatorio definitivo por parte de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, ES DE TRASCENDENTAL IMPORTANCIA PARA COMPRENDER EL PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER POR PARTE DE LA HONORABLE JUEZ 34 ADMINISTRATIVA DE BOGOTÁ D.C, porque se prueba con toda claridad que desde el año 2002, se había decretado una responsabilidad fiscal por parte de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA en contra del señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA.

Pues bien, a partir de ese preciso momento en que se decreta la responsabilidad fiscal en contra del actor, es decir, desde el 26 de junio del año 2002, se empezó a contar en virtud de la ley y en contra de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA el término de cinco (5) años que consagra la norma para hacer efectivo el pago de una deuda en contra del Estado cuando ésta se ha decretado mediante un acto administrativo, porque transcurrido ese lapso de tiempo se genera la PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DEL PROPIO ACTO ADMINISTRATIVO.

Este tiempo lo preveía con toda claridad el entonces Decreto 01 de 1984 - Código Contencioso Administrativo en su artículo 66, numeral 3°3 y lo mantuvo la actual Ley 1437 de 2011 en el artículo 91, numeral 3°, bajo el concepto - se repite - de PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Es aquí donde radica Honorable Juez, EL PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER, por lo siguiente:

La demandada CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA mediante varios actos probados en todo el expediente, - que constituyen una OPERACIÓN ADMINISTRATIVA4 -, coaccionó y le exigió a mi poderdante EDUARDO SEQUEDA MANTILLA el pago de una deuda después de DIEZ (10) AÑOS de expedido el acto administrativo definitivo que determinó la responsabilidad fiscal, que a su vez constituyó el título ejecutivo para el proceso de cobro coactivo que debía materializarse a través de una OPERACIÓN ADMINISTRATIVA pero al cabo de cinco (5) años y no de diez (10) como en efecto se presentó.

Lo anterior significa, ni más ni menos, que en el derecho colombiano, cuando una institución del Estado decreta una deuda de un particular a su favor, tiene cinco (5) años para realizar los actos de ejecución5 mediante un proceso de cobro coactivo que materialice la declaratoria del acto administrativo definitivo, pero solo dentro de los cinco (5) años siguientes, porque al hacerlo transcurrido ese tiempo, la Administración pierde la competencia para cobrar esos recursos producto de la PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO que decretó la obligación6, figura jurídica contemplada en el Decreto 01 de 1984 y en la Ley 1437 de 2011 en sus artículos 66 numeral 3°, y 91 numeral 3°.

Pues bien, la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA hizo efectivo el cobro de su acreencia mediante instrumentos de coacción, tales como mantener a mi representado en el boletín de responsables fiscales de la entidad TRANSCURRIDOS DIEZ (10) AÑOS, a pesar que la ley le concede cinco (5) años para ello, pero además aumentando con los intereses moratorios el valor de la acreencia.

Esa OPERACION ADMINISTRATIVA conformada por la serie de actos administrativos que debía expedir y materializar a partir del fallo de responsabilidad fiscal con el objeto de ejecutar la acreencia declarada en dicho fallo, le concedía a la demandada CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA desde el año 20027 y hasta el año 20078 la posibilidad de realizar las actuaciones que le corresponden para ejecutar ese cobro.

Sin embargo, no lo hizo sino hasta el año 2012, es decir, que superó con creces los cinco (5) años siguientes que le concede el Código Contencioso Administrativo y que vencían en 2007, para que el fallo de responsabilidad fiscal no perdiera su fuerza ejecutoria en calidad de título ejecutivo de la deuda.

Muy por el contrario, se abrogó un lapso de diez (10) años para surtir toda la OPERACIÓN ADMINISTRATIVA conformada por la serie de actos que materializarían el cobro ejecutivo, ocasionando la evidente ilegalidad de su actuación por no tener competencia para continuar coaccionando el cobro a partir del año 2007.

Lo anterior, evidencia que todos esos actos de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA posteriores a la declaratoria de responsabilidad fiscal, configuraron una OPERACIÓN ADMINISTRATIVA que se convirtió en ILEGAL, básicamente porque coartó al demandante mediante varias actuaciones que fueron hasta el año 2013, al pago de una deuda a pesar que había sido declarada mediante un acto que sirvió de título ejecutivo hasta el año 2007, porque perdió su fuerza ejecutoria a los cinco (5) años de haber sido expedido .

**1.1.2.9** El día 21 de octubre de 2002, la Directora de Jurisdicción Coactiva de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, suscribió el oficio número 82116-01772, mediante el cual le solicitaba al señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA, comparecer a ese Despacho para notificarle el AUTO DE MANDAMIENTO DE PAGO como consecuencia de la responsabilidad fiscal que le había imputado el Órgano de Control.

**1.1.2.10** El día 3 de diciembre de 2003, se realizó la notificación del MANDAMIENTO DE PAGO al hoy demandante EDUARDO SEQUEDA MANTILLA, mediante curador ad-litem, tal y como se comprueba a folio sesenta (60) del expediente

**1.1.2.11** Pese a que el acto administrativo que declaró la responsabilidad fiscal a favor de la Administración había perdido su fuerza ejecutoria el 26 de junio de 2007, es decir, cinco (5) años después de expedido, el día 19 de diciembre de 2012, el doctor IGNACIO ANTONIO JAVELA MURCIA, Director de Jurisdicción Coactiva de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, suscribió un oficio con número de radicado 2012EE0086285, dirigido a la empresa CENTRAL CHARTER DE COLOMBIA - para quien trabajaba el hoy demandante -, en la cual le informaba que mediante el Auto No, 000270 del 17 de diciembre de 2012, se había ordenado el embargo del excedente de la quinta parte (1/5) del salario, que devengaba el señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA, quien laboraba para ese entonces con la mencionada compañía, sustentando su acto arbitrario en un fallo de responsabilidad fiscal emitido el 26 de junio de 2002, es decir, embargando salarios después de diez (10) años de haberse proferido el acto administrativo definitivo que decretó la responsabilidad fiscal y que hacía de título ejecutivo para el cobro.

Es evidente que el título ejecutivo había perdido la fuerza ejecutoria, por cuanto había cinco (5) años para que éste sirviera de título ejecutivo. En ese sentido, transcurridos diez (10) no había por qué embargar salarios y menos cobrarle la deuda al hoy demandante, así como tampoco mantenerlo reportado en el Boletín de Reponsables Fiscales de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

**1.1.2.12** El día 22 de abril de 2013, el señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA, ajustado al orden jurídico, radicó en las instalaciones de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, un oficio dirigido al doctor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE, Vice contralor General de la República, mediante el cual le solicitó que se declarara la prescripción de la acción de cobro coactivo, ya que de acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano la prescripción de la acción de cobro coactivo opera A LOS CINCO (5) AÑOS, contados desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, lo cual ocurrió el día 3 de diciembre de 2003, es decir, DIEZ AÑOS ATRÁS a la fecha de radicación de la petición de mi representado ante el señor Vice contralor.

De igual forma, en la misma carta del 22 de abril de 2013 se le pidió respetuosamente por parte de mi poderdante al señor Vice contralor, el retiro de la anotación del Boletín de Responsables Fiscales del nombre del hoy convocante EDUARDO SEQUEDA MANTILLA, pues dicho reporte afectaba incluso, el derecho fundamental al trabajo de manera libre ante las entidades públicas, máxime cuando no era legalmente procedente mantenerlo en ese listado después de DIEZ (10) AÑOS de haberse expedido el fallo de responsabilidad fiscal.

**1.1.2.13** Mediante oficio No. 82116-00699 y con radicado 2013EE0038967 de fecha 14 de mayo de 2013, el doctor IGNACIO ANTONIO JAVELA MURCIA, Director de Jurisdicción Coactiva emitió respuesta indicando lo siguiente: *"En este caso concreto, se aplica la figura jurídica de la pérdida de fuerza ejecutoría de que trata el artículo 91-3 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la cual no se configuró por haberse proferido y notificado el mandamiento de pago dentro de los términos señalados por ley"*. (Subraya fuera de texto)

Este yerro jurídico será destacado en los fundamentos de derecho, porque en efecto la OPERACIÓN ADMINISTRATIVA no respetó los términos consagrados en la ley.

**1.1.2.14** El día 06 de junio de 2013, el señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA - hoy demandante -, radicó en las instalaciones de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, un oficio dirigido al doctor JAVIER LASTRA FUSCALDO, Contralor Delegado para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, mediante el cual le solicitó que su nombre fuera retirado del Boletín de Responsables Fiscales por cuanto operó la prescripción de la acción de cobro coactivo desde el año 2008, en tratándose de un término de 5 años conforme lo determina el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014, el cual modificó el artículo 817 del Estatuto Tributario.

**1.1.2.15** Mediante oficio No. 82116-00941 y número de radicado 2013EE0056856 de fecha 21 de junio de 2013, el doctor IGNACIO ANTONIO JAVELA MURCIA, Director de Jurisdicción Coactiva emite una respuesta indicando que "(....) el presupuesto normativo de inactividad en la realización de los actos que le correspondan para la ejecución del Fallo con responsabilidad Fiscal No. 00068 del 02 de mayo de 2002, que exige la causal de pérdida de ejecutoria del numeral 3o del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no se puede predicar en el presente caso. En consecuencia, no es procedente retirar del Boletín de Responsables Fiscales al ejecutado EDUARDO SEQUEDA MANTILLA identificado con C.C. No. 79.101.789, porque el acto administrativo no ha perdido fuerza ejecutoria", cuando en realidad era evidente que sí la había perdido, tal y como se probará jurídicamente más adelante. (Negrilla y subraya fuera de texto)

**1.1.2.16** Ante la ilegal e ilegítima presión ejercida por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA de no acceder a la declaración de la prescripción de la acción coactiva, de no declarar la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo definitivo, y ante la necedad de mantener reportado al señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA, identificado con C.C. No. 79.101.789, en el Boletín de Responsables Fiscales, mi cliente el día 26 de diciembre de 2012, se vio obligado y forzado a presentar renuncia al cargo de Subgerente General, en la empresa CENTRAL CHARTER DE COLOMBIA S.A., pues le exigieron la radicación de la carta de renuncia ya que en dicha compañía no aceptaban funcionarios con ese tipo de antecedentes, que a decir verdad, no debían estar registrados diez (10) años después de haberse decretado la responsabilidad fiscal.

**1.1.2.17** Debido a la fuerte presión y con el ánimo de que su perjuicio no fuera mayor al causado hasta ese momento en razón de los intereses moratorios que corrían en su contra, mi cliente y víctima de la ilegal OPERACIÓN ADMINISTRATIVA de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, se vio forzado a pagar ante el demandado Órgano de Control el valor de una sanción fiscal por la suma de CIENTO CINCUENTA Y SIETE MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON SETENTA CENTAVOS ($157.118.549,70), sin tener el deber ni la obligación jurídica de hacerlo, acto que ejecutó en contra de su voluntad, es decir, VICIADO POR LA FUERZA que ejerció sobre él la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA para que pudiera ser eliminado del Boletín de Responsables Fiscales del Órgano de Control.

En ese sentido, la institución pública se valió antijurídicamente de un poder de hecho (y no de derecho en un Estado social de derecho) para recuperar una obligación dineraria sin encontrarse jurídicamente legitimada para ello y desconociendo el ordenamiento legal de manera arbitraria, abuso de poder que le causó un evidente daño económico y antijurídico a mi representado.

**1.1.2.18** Al hoy demandante le tocó - contrario a su voluntad -, con el consentimiento VICIADO POR LA FUERZA, realizar un pago en el Banco Popular mediante una consignación bajo la referencia No. 130525475, del día 13 de noviembre de 2013, por un valor de CIENTO CINCUENTA Y SIETE MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON SETENTA CENTAVOS ($157.118.549,70) en la cuenta No. 050-00119-7 a favor del Tesoro Nacional, día y momento a partir del cual se consumó el daño antijurídico en contra de mi cliente.

**1.1.2.19** Para el día 26 de noviembre de 2013, la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA no había efectuado el retiro de la sanción económica reportada en el Boletín de Responsables Fiscales de la misma entidad, a pesar que el antijurídico daño producto del pago forzado se había consumado.

**1.1.2.20** Al señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA se le generaron daños económicos perfectamente materializados en la suma de CIENTO CINCUENTA Y SIETE MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON SETENTA CENTAVOS ($157.118.549,70), producto de la cuantía que la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA le exigió pagar, cuando en realidad la deuda se había extinguido por haber operado la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que había decretado la responsabilidad fiscal.

**1.1.2.21** Al actor se le causó un evidente daño antijurídico como consecuencia de la OPERACIÓN ADMINISTRATIVA desplegada. Como bien lo sabe la Honorable Juez, a partir del momento en el que empieza la expedición de los actos administrativos para hacer efectivo el cobro y materializar el pago de la responsabilidad fiscal, se presenta la etapa de la denominada OPERACIÓN ADMINISTRATIVA, que en el caso concreto duró desde el 27 de junio del año 2002, esto es, al día siguiente que terminó el proceso de responsabilidad fiscal, hasta el año 2013 cuando la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA dejó de exigir la acreencia a mi poderdante.

Se debe tener en cuenta que si el fallo de responsabilidad fiscal se profirió el 26 de junio de 2002, la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA tenía hasta el 26 de junio de 2007 para hacer efectivo su cobro mediante esa OPERACIÓN ADMINISTRATIVA conforme lo determina el artículo 66 numeral 3o del Código Contencioso Administrativo aplicable para estos hechos.

No obstante lo anterior, sin fundamento jurídico alguno y sin competencia desde el año 2007, cuando ya habían transcurridos los cinco (5) años autorizados por la ley para realizar los actos que le correspondan para ejecutar el cobro, la Administración continuó exigiendo una deuda sin competencia para ello.

**1.1.2.22** Conforme los hechos narrados es evidente que LA NACION -CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA es administrativa y extra-contractualmente responsable de todo el daño antijurídico que le causó a mi representado, razón por la cual le deberá pagar todos los perjuicios materiales irrogados a mi mandante y cuantificados precedentemente en la suma de CIENTO CINCUENTA Y SIETE MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON SETENTA CENTAVOS ($157.118.549,70) más los intereses comerciales y moratorios debidamente indexados desde el año 2013 hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia condenatoria.

* 1. **LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:** La **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** se opuso a cada uno de los rubros solicitados en el libelo de la demanda en los siguientes términos:

*“(…) Me opongo a que en contra de la NACIÓN - CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, se profieran las DECLARACIONES Y CONDENAS, que mediante apoderado judicial constituido al efecto, reclama de esa Judicatura la parte actora, porque el líbelo y los medios de prueba allegados carecen de fundamento táctico y jurídico necesario para configurar los elementos de la responsabilidad patrimonial del estado, así como en cabeza de mi representada.*

*Sobre el particular, téngase en cuenta que mi representada ha actuado conforme a la Constitución y la Ley la facultan, en el marco pleno de sus competencias funcionales y atribuciones legales, buscando dar cumplimiento al fallo con responsabilidad fiscal N° 00068 de 2 de mayo de 2002 expedido por parte de la Contraloría Delegada para Investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, de la Contraloría General de la República, así como los actos administrativos que lo confirman.*

*LA ACTUACION DEMANDADA. Se pretende demandar mediante el presente medio de control judicial la presunta actuación ilegal, que según el demandante, produjo con el cobro coactivo de la obligación declarada en el precitado acto administrativo, el cual alega el actor, resulta en una actuación indebida el ejercicio del proceso ejecutivo por Jurisdicción Coactiva que adelantó mi representada, actuación que produjo (según el apoderado del actor) un daño antijurídico a su defendido; hecho falso y análisis desacertado, pues como se demostrará en la presente intervención, no existen los elementos necesarios para proceder a la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado en cabeza de mi representada y a favor del actor, pues 1. "el daño alegado" no fue debidamente demostrado; 2. no existe nexo causal entre la conducta desplegada por mi representada (ejercida dentro del marco constitucional y legal de sus competencias) y "el presunto daño alegado por el actor" al paso que, 3. Tampoco se demostró la existencia del presunto hecho generador, pues la actuación de mi representada la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA se ajustó plenamente a sus facultades legales y constitucionales; por ende, no fue ilegal, ni antijurídico, de tal suerte que no se configuran los elementos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial en cabeza de mi representada (…)”*

Propuso como **excepciones** las siguientes:

|  |  |
| --- | --- |
| **TITULO / CONTENIDO** | **CONTESTACIÓN A LAS EXCEPCIONES** |
| ***INDEBIDA ESCOGENCIA DEL MEDIO DE CONTROL****Por cuanto se discute en el presente litigio la legalidad del pago forzoso que realizó el señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA en virtud del procedimiento administrativo de cobro coactivo ejercido por mi representada, atendiendo en mandato legal de la Ley 42 de 1993 (cobro coactivo) ejecutando el acto administrativo contenido en el Fallo de Responsabilidad Fiscal de 2 de junio de 2002, proferido contra el mismo actor.**En tal sentido, no se encuentra demostrado que mi representada haya provocado perjuicio alguno al actor, como quiera que se realizó el cobro coactivo de la suma adeudada según el aludido FRF, en virtud de una facultad legalmente conferida a la administración, surtiendo el cumplimiento pleno de las formalidades y garantías procesales propias de dicho procedimiento.**En el mismo sentido, se tiene que dichas facultades de cobro adquirieron firmeza y resultan procedentes al amparo de lo previsto por el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA (antes* ***artículo 66 del Decreto-Ley 01 de 1985 -CCA****) al ser expedido y notificado el mandamiento de pago antes de cumplirse los cinco (5) años para que se configurase la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo, por ende, su ejercicio se encuentra conforme a derecho, por lo que no existe ilegalidad, o rompimiento alguno a las cargas públicas en el presente asunto.**Téngase en cuenta que el medio de control judicial previsto por el legislador para verificar la legalidad del cobro coactivo se verifica a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho respecto de los actos administrativos expedidos en la etapa de cobro coactivo, el cual resulta diferente al aquí ejercido de reparación directa, conforme lo ha sostenido ya desde vieja data la Jurisprudencia del Consejo de Estado:[[1]](#footnote-1)****Dicha postura ha sido verificada desde al año 2008 por diferentes sentencias adicionales considerando:[[2]](#footnote-2)****Por lo anterior, se tiene que resultar claramente configurada la excepción de indebida escogencia del medio de control judicial por parte del señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA, quien* ***debió demandar en juicio de nulidad y restablecimiento del derecho los diferentes actos administrativos que expidió mi representada en respuesta a las peticiones de declaración de pérdida de fuerza ejecutoria y de prescripción de cobro coactivo*** *aludidas en los hechos décimo cuarto al décimo séptimo del libelo de la demanda, atendiendo las premisas normativas de los artículos 137, 138 y 164 N° 2 literal d. de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con la reiterada Jurisprudencia del mismo Consejo de Estado.**Finalmente se considera que el presente medio de control judicial resulta improcedente para enervar la legalidad del cobro realizado por mi representada (pretensión del actor cuando demanda el resarcimiento de un perjuicio económico consistente en la suma de dinero que pagó el 13 de noviembre de 2013 a favor de mi representada) en desarrollo del proceso administrativo de* ***cobro coactivo N° J-1116****, por cuanto al haber provocado pronunciamientos de la entidad respecto de los mismos presupuestos invocados en la demanda (pérdida de fuerza ejecutoria y prescripción de la obligación) resulta contrario a los postulados normativos de los artículos 137 y 138 entre otros de la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia vista, por lo que el presente medio de control debe ser desestimado declarando la inhibición del juez para conocer de fondo el presente asunto, o desestimar las pretensiones por haber invocado en forma incorrecta el medio de control judicial.**Aunado a ello se tiene que el actor en su momento pretendió agotar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Fallo de Responsabilidad Fiscal ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como se observa en el expediente radicado N° 25000232500020030011501 el cual fue rechazado por la ineficiencia del apoderado del actor para subsanar las deficiencias previas a la admisión; aunado a ello, una vez obtuvo las respuestas a la solicitudes de declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria y prescripción (año 2013) el hoy demandante optó por acudir en acción constitucional de tutela, la cual fue surtida en el radicado 11001220300020130140101 y debidamente denegada mediante sentencia de 27 de septiembre de 2013 por parte de la sala de casación civil de la Corte Suprema de Justicia, de la cual se anexa a la presente copia simple.* | ***1.*** *Esto dice la demandada: .. se discute en el presente litigio la legalidad del pago forzoso que realizó el señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA, en virtud del procedimiento administrativo de cobro coactivo ejercido por mi representada, atendiendo en (sic) mandato legal (cobro coactivo) ejecutando el acto administrativo contenido en el Fallo de Responsabilidad Fiscal de 2 de junio de 2002, proferido contra el mismo actor. '9**La afirmación transcrita no es acertada porque la generalidad con la que se pronuncia el órgano demandado, pretende que la discusión se centre en las facultades o no que tiene la Contraloría General de la República para surtir sus procesos de cobro coactivo, competencias que por supuesto nadie desconoce. Lo que se discute como problema jurídico es lo siguiente:****¿Tiene la Contraloría General de la República, facultades ilimitadas en el tiempo para hacer efectivo por la vía coercitiva un acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal, violentando el artículo 66 del Decreto 01 de 1984 anterior Código Contencioso Administrativo****?, norma bajo la cual se surtió el trámite objeto de juzgamiento?**La respuesta es que conforme al* ***artículo 66, numeral 3o del anterior Código Contencioso Administrativo , solo tenía cinco (5) años para ello****, y como no lo hizo, perdió la competencia para ejercer el cobro y mantener a mi poderdante en el Boletín de responsables Fiscales, afectando además, los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Carta Fundamental, tales como son la celeridad, la economía, la eficiencia y la eficacia y los principios de la gestión fiscal consagrados en la Ley 42 de 1993 y en el artículo 267 de la Constitución Política a los cuales se sujeta la Contraloría General de la República.**Veamos lo que dice la norma desconocida por la demandada: ARTÍCULO 66. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo* ***pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos****." (Negrilla y subraya fuera de Texto)**En conclusión como primera oposición, se aclara que no se está debatiendo la atribución de la Contraloría General de la República para llevar a cabo procesos de cobro coactivo. Lo que se debate como problema jurídico, es que siempre que dicha facultad se materialice, deberá fundamentarse en las normas jurídicas porque de lo contrario, la actuación se torna en ilegal.****2.*** *Dice la demandada: "... No se encuentra demostrado que mi representada haya provocado perjuicio alguno al actor como quiera que se realizó el cobro coactivo de la suma adeudada según el aludido FRF, (sic) en virtud de una facultad legalmente conferida a la administración".**En concordancia con la consideración anterior, sí se violó el cumplimiento del término de cinco (5) años que la ley le impone al Órgano de Control para ejecutar el acto que declaró la responsabilidad, y habiéndose presentado la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, la Contraloría General de la República se quedó sin el soporte legal para continuar forzando el cobro coactivo porque habían desaparecidos los fundamentos de derecho.****3.*** *Dice la demandada: "... al ser expedido y notificado el mandamiento de pago antes de cumplirse los cinco (5) años para que se configurase la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo, por ende, su ejercicio se encuentra conforme a derecho, por lo que no existe ilegalidad, o rompimiento alguno de las cargas públicas en el presente asunto ." (Negrilla y subraya fuera de texto)**Dos respuestas importantes:* ***En primer lugar****, el hecho de que el mandamiento de pago haya sido expedido y notificado antes de los cinco (5) años para que se configure la pérdida de fuerza ejecutoria, no es suficiente para que se haga ilimitada la competencia, tal y como en efecto lo dijo con absoluta claridad el Honorable Consejero de Estado, doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa en su TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO8. "A.) PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS[[3]](#footnote-3)**Así las cosas, según las respetadas voces del importante Tratadista, durante los cinco (5) años la Administración no solo debió expedir y notificar el mandamiento de pago como lo dice la demandada, sino que además* ***debió cumplir en dicho lapso con todo el proceso ejecutivo para haber recuperado los recursos*** *sin desconocer, no solo el artículo 66, numeral 3o del Decreto 01 de 1984, sino también los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, tales como son la celeridad, la economía, la eficiencia y la eficacia, propios además de la gestión fiscal exigida en el artículo 267 de la Carta y en la Ley 42 de 1993.****En segundo lugar****, la alusión que hace la accionada con relación a "que no existe ilegalidad o rompimiento alguno a las cargas públicas en el presente asunto", desconoce que en la demanda jamás se ha dicho que se trata de una actuación lícita que haya generado el rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas propia de la teoría del daño especial como fundamento de la responsabilidad.**En la página 21 de la Subsanación de la demanda, quedó absolutamente claro y consignado cuáles fueron las normas desconocidas por la demandada, generándose así una prueba clara de la violación de los contenidos obligacionales que fueron vulnerados por la Administración.**Cuando la Administración vulnera contenidos obligacionales propios de su marco de competencias o viola disposiciones constitucionales y legales que le son exigibles, se genera una falla en el servicio, luego es evidente que el fundamento de la responsabilidad o título de imputación no es el rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas como pretende encausarlo la accionada al hablar de "cargas públicas", sino que desde un principio se señaló que hubo una actuación ilícita e ilegal que desbordó el principio de legalidad , por desbordar los límites temporales del artículo 66, numeral 3o del Código Contencioso Administrativo anterior, ocasionándose así una evidente falla en el servicio y en tal sentido, al describirse con total claridad las normas violadas, es evidente que se está frente a un régimen subjetivo, y en tal sentido, sí tuvo oportunidad la demandada de ejercer su derecho de defensa, plasmando por qué fue que supuestamente, no desconoció las normas que el suscrito apoderado considera flagrantemente desconocidas.**En consecuencia, se repite lo plasmado en la página 21 de la Subsanación de la Demanda. Las normas claramente vulneradas fueron: los artículos 66, numeral 3o del Decreto 01 de 1984 y el 209 de la Constitución Política de Colombia.****4.*** *Afirma la demandada: "Téngase en cuenta que el medio de control judicial previsto por el legislador para verificar la legalidad del cobro coactivo, se verifica (sic) a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de los actos administrativos expedidos en la etapa de cobro coactivo, el cual resulta diferente al aquí ejercido de reparación directa conforme lo ha sostenido ya desde vieja data la jurisprudencia del Consejo de Estado...". Y continúa la accionada, citando una providencia del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo que nada tiene que ver con el problema jurídico a resolver. Veamos por qué:**El suscrito apoderado no está demandando ningún acto administrativo y en consecuencia no se puede actuar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.**Lo que el suscrito cuestiona y demanda fue toda una OPERACIÓN ADMINISTRATIVA plasmada a lo largo de los hechos de la Subsanación de la Demanda (folios 4 al 15).* *De esos hechos Honorable Juez, se desprende* ***la expedición sucesiva de actos administrativos, la contestación de derechos de petición negados****, el mantenimiento en el boletín de responsables fiscales de manera coercitiva e ilegal debido a la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que sirvió como título de la obligación por el transcurso del tiempo y además, el pago de unos recursos que ocasionaron un daño por la erogación económica, pero antijurídico porque nació de una obligación fundamentada en un título ejecutivo complejo que sufrió la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que la generaba.**Eso hizo, que desapareciera el fundamento de derecho de la obligación en el entendido que el fallo con responsabilidad fiscal ya había perdido su fuerza ejecutoria en el año 2007, es decir, cinco (5) años después de haber sido expedido y en consecuencia, cualquier actuación tendiente a cobrar una obligación con un título que perdió su fuerza, se torna en ilegal.**Para que no quede ninguna duda acerca de la errónea interpretación de la Contraloría General de la República, a continuación se explicará el concepto de OPERACIÓN ADMINISTRATIVA.* ***"Se trata de un fenómeno de trascendental importancia para la vida práctica del derecho. Constituye el aspecto dinámico-práctico en la materialización de lo dispuesto en la ley o en el Acto. “ (Negrilla y subraya fuera de texto)****Obsérvese que mi cuestionamiento se circunscribe, no a la legalidad del fallo con responsabilidad fiscal (acto administrativo), sino a la materialización del mismo mediante una serie sucesiva de hechos y actos, a pesar que dicho fallo había perdido su fuerza ejecutoria.**Ahora bien, estudiado con mayor amplitud el complejo concepto de OPERACIÓN ADMINISTRATIVA se obtiene lo siguiente:[[4]](#footnote-4)**Con base en la doctrina y la jurisprudencia citadas queda absolutamente claro, que el medio de control sí es el de reparación directa en virtud de las distintas gestiones atemporales e ilegales que coercitivamente ejerció la demandada durante 10 años, a pesar que solo tenía cinco (5) años para materializar y hacer efectivo el cumplimiento del fallo con responsabilidad fiscal.****Así las cosas, todas las actuaciones surtidas al cabo de cinco (5) años de expedido el fallo con responsabilidad fiscal son legales, pero vencido dicho término, todas las actuaciones y gestiones subsiguientes son ilegales****.* *En consecuencia, todas las gestiones y actuaciones plasmadas en los HECHOS de la SUBSANACIÓN DE LA DEMANDA, no cabe duda que constituyen una OPERACIÓN ADMINISTRATIVA, cuestionable ante la Jurisdicción a través del medio de control de reparación directa, fundamentada también en la responsabilidad derivada de la falla del servicio como título de imputación por incumplimiento de los contenidos obligacionales evidenciados en el vencimiento de los cinco (5) años para que el fallo con responsabilidad fiscal mantuviera su eficacia y fuerza ejecutoria.**Esa falla en el servicio se evidencia con el incumplimiento normativo o "normas violadas" de la Administración, disposiciones que se transcribieron en la página 21 de la Subsanación de la Demanda. Artículos 66, numeral 3o del Código Contencioso Administrativo y 209 Superior). Hecha presente oposición a esta excepción, y quedando claro que desde el inicio de la demanda se habló de normas violadas, es evidente que se está frente a un régimen de responsabilidad con culpa, propio del fundamento o título de imputación de falla en el servicio que desde un inicio pudo desvirtuar la accionada, explicando que sí respetó las normas jurídicas que se consideraron desconocidas en la materialización del fallo con responsabilidad fiscal, y en tal sentido, debió ejercer su derecho de defensa.**Finalmente, con relación a las acciones o medios de control que haya interpuesto mi cliente en anteriores ocasiones, solo puedo afirmar que en particular desconocía la actuación de nulidad y restablecimiento del derecho a la que hace mención la Contraloría General de la República y en lo relacionado con la Acción de Tutela, en efecto, la misma resultó improcedente para el apoderado que me antecedió, en el entendido que se contaba con otro mecanismo ordinario de defensa de los derechos del señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA.* |
| **2. CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL JUDICIAL**Una vez verificada la procedencia del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra los actos administrativos expedidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo, resulta necesario manifestar al despacho que dicho medio de control judicial a la fecha resulta afectado de caducidad por cuanto, los oficios expedidos el 14 de mayo y el 21 de junio de 2013 mediante los cuales mi representada despachó de forma negativa las peticiones del actor, debieron demandarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a estas fechas, esto es antes del 14 de septiembre y del 21 de octubre de 2013 respectivamente, previo el agotamiento de los tramites prejudiciales de conciliación perjudicial ante la Procuraduría General de la Nación, atendiendo los medio de control en octubre del año 2015, se ha desbordado el termino previsto por el legislador para la interposición del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que solicito muy amablemente al despacho la declaratoria en tal sentido. | Yerra la Nación - Contraloría General de la República al considerar que se debió impetrar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho porque, como ya se explicó, NO se está demandando ningún acto administrativo, sino la materialización de dichos actos mediante la ejecución de distintas acciones (hechos y gestiones) tendientes a hacer efectivo un fallo con responsabilidad fiscal que no era nulo, sino que había perdido desde el año 2007 su fuerza ejecutoria.En consecuencia, el medio de control procedente sí es el de Reparación Directa plasmado en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, debido a la ilegalidad y a la inconstitucionalidad de la operación administrativa ejecutada por la demandada con violación de los artículos 66, numeral 3o y 209 de la Constitución Política, cometiéndose así una flagrante falla en el servicio, por incumplimiento de los contenidos obligacionales descritos en normas de estricto cumplimiento.  |
| ***3. AUSENCIA DE LOS ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN CABEZA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA****Sobre el particular se tiene que el supuesto daño reclamado se produjo con el pago (realizado el 13 de noviembre de 2013) de la suma de dinero por la cual fue declarado responsable fiscal el actor por parte de mi representada en el FRF de 02 de junio de 2002, ahora bien, habiéndose demostrado la legalidad de la actuación por parte de mi representada, se desvirtúa la presunta existencia de daño antijurídico demandado en el presente medio de control, siendo este elemento necesario para configurar la responsabilidad del estado a cargo de mi representada.**Así mismo, se tiene que no existe un nexo causal a referirme, pues entre el actuar de mi representada (cobro mediante procedimiento coactivo administrativo de un Fallo de Responsabilidad Fiscal -FRF a cargo del actor) y el supuesto daño antijurídico sufrido por el actor no existe nada distinto a una causal legal de procedencia, como quiera que se ha embargado un bien (salario) que legalmente era patrimonio del señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA, quien para la época ostentaba la calidad de deudor de mi representada conforme lo demuestra el proceso de cobro coactivo N° J-1116, por tal razón no existe un vicio de ilegalidad que vincule el actuar de mi representada con el supuesto daño causado al actor.**El hecho generador es el ejercicio de la acción de cobro mediante las medias de embargo de bienes del actor, esta actuación se encuentra enmarcada dentro de las facultades legales y constitucionales de las que goza mi representada, fueron ejercidas con el pleno cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley para ello, guardando las garantías procesales que le asisten a los ciudadanos sometidos a la autoridad del Estado, por ende, las resultas del proceso de ejecución coactiva no pueden discutirse como lesivas, máxime si el daño reclamado consiste en el pago de una suma de dinero adeudada al Estado, en ese sentido, el supuesto hecho generador resulta en una actividad legítima del Estado, la cual se encuentra conforme al ordenamiento jurídico aplicable, por tal rezón, es inexistente cualquier vicio de ilegalidad, y por ende, no existe un hecho generador de daño que deba ser objeto de juicio.**Finalmente, se anota la inexistencia del título de imputación que se haya esbozado en la demanda, a través del cual se le imputa responsabilidad patrimonial a mi representada, requisito necesario para que el despacho judicial puede inferir la existencia de las pretensiones reclamadas en el presente asunto, por ende tampoco resulta viable el presente medio de control ante la carencia de requisitos para la procedencia* | *Es evidente que la Contraloría General de la República interpretó correctamente la demanda en lo relacionado con el daño antijurídico. Ello, por cuanto acepta que hubo un daño derivado del pago de la suma de dinero que erogó mi representado.**Sin embargo, considera erróneamente la accionada, que el pago que generó el daño no fue antijurídico, posición contraria a la del suscrito apoderado, porque la antijuridicidad de dicho pago se evidencia cuando se observa que el título que generó la obligación, esto es, el fallo de responsabilidad fiscal, perdió su fuerza ejecutoria a partir del 2 de junio del año 2007, es decir, transcurridos cinco (5) años después de haber sido proferido el 2 de junio del año 2002.**En conclusión, a partir del 2 de junio del año 2007 la Administración no pudo continuar con la exigencia de ningún cobro contra el actor, pero a pesar de ello, se mantuvo en su error, y le exigió a mi representado, el pago de una suma cuando el fundamento de derecho para ello había desaparecido, en virtud de la ineficiencia, la ineficacia, la falta de celeridad y la falta de economía procedimental por parte de la demandada en el cumplimiento de los principios de su función administrativa**2. Dijo la demandada lo siguiente: "Así mismo, se tiene que no existe un nexo causal a referirme, pues entre el actuar de mi representada (cobro mediante procedimiento coactivo administrativo de un Fallo de Responsabilidad Fiscal -FRF a cargo del actor) y el supuesto daño antijurídico sufrido por el actor no existe nada distinto a una causal legal de procedencia, como quiera que se ha embargado un bien (salario) que legalmente era patrimonio del señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA, quien para la época ostentaba la calidad de deudor de mi representada conforme lo demuestra el proceso de cobro coactivo No. J-116, por tal razón no existe un vicio de ilegalidad que vincule el actuar de mi representada con el supuesto daño causado al actor. \***Yerra la Contraloría General de la República al desconocer el nexo causal en los hechos expuestos a través de la SUBSANACIÓN DE LA DEMANDA. Veamos por qué:**• En primer lugar, hay un daño antijurídico ocasionado por la Contraloría General de la República, cuando exigió coactivamente un pago que se realizó sin ningún título jurídico que lo soportara, debido a la pérdida de fuerza ejecutoria del fallo con responsabilidad fiscal. Como no había soporte jurídico, mi defendido, no estaba en la obligación de soportar ese daño, convirtiéndolo indiscutiblemente en un DAÑO ANTIJURÍDICO.**• En segundo lugar, el artículo 90 de la Constitución Política consagra que todo daño antijurídico debe ser indemnizado, reparado o resarcido.**• En tercer lugar, al haberse generado un incumplimiento de normas de estricto acatamiento, como son el artículo 66 numeral 3o del Decreto 01 de 1984 y el artículo 209 de la Constitución Política, es evidente que se ocasionó un incumplimiento de un contenido obligacional por parte de la entidad demandada.**• En cuarto lugar, al generarse el incumplimiento de un contenido obligacional por parte de la entidad demandada, nace un fundamento especial de la responsabilidad del Estado de acuerdo con la Sentencia C - 333 de 1996 de la H. Corte Constitucional, y de contera, el denominado Falla en el Servicio como titulo de imputación conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado.**• Al haber una relación de imputación entre la falla de la Administración materializada en el incumplimiento de unas normas de obligatoria observancia con ese daño, definitivamente habrá lugar a la responsabilidad extracontractual o patrimonial de la Nación -Contraloría General de la República.**• El nexo causal entonces es el que se presentó entre el daño materializado en el pago de la suma de dinero determinada en la cuantía de la demanda, con el proceder de la Nación-Contraloría General de la República cuando exigió por vías coercitivas un pago, con desconocimiento del artículo 66 numeral 3o del Código Contencioso Administrativo que le imponía a la demandada un contenido obligacional consistente en llevar a cabo un proceso ejecutivo durante los cinco (5) años siguientes a la expedición del acto administrativo que declaró la responsabilidad fiscal, porque la haberlo hecho durante los diez años siguientes, evidentemente incumplió la norma ya citada.**Lo anterior, se corrobora con la siguiente doctrina del ex Consejero de Estado, doctor Enrique Gil Botero23. "Se puede, entonces, afirmar que la falla del servicio es la violación de una obligación a cargo del Estado, y que para lograr determinar cuál es el contenido obligacional al que está sujeto el Estado frente a un caso concreto, debe el Juez referirse en primer término, a las normas que regulan de manera concreta y específica la actividad pública causante del perjuicio.' (Negrilla y subraya fuera de texto)**Pues bien, las normas que regula la actividad pública causante del perjuicio en el caso concreto, no son otras que el artículo 66, numeral 3o del anterior Código Contencioso Administrativo y el artículo 209 de la Constitución Política desarrollado por el artículo 3o del anterior Código Contencioso Administrativo.**3. Dijo la demandada lo siguiente: "El hecho generador es el ejercicio de la acción de cobro mediante medidas de embargo de bienes del actor, esta actuación se encuentra enmarcada dentro de las facultades legales y constitucionales de las que goza mi representada, fueron ejercidas con el pleno cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley para ello, guardando las garantías procesales que le asisten a los ciudadanos sometidos a la autoridad del Estado, por ende, las resultas del proceso de ejecución coactiva no pueden discutirse como lesivas, máxime si el daño reclamado consiste en el pago de una suma de dinero adeudada al Estado, en ese sentido, el supuesto hecho generador resulta en una actividad legítima del Estado la cual se encuentra conforme al ordenamiento jurídico aplicable, por tal razón, es inexistente cualquier vicio de ilegalidad, y por ende, no existe un hecho generador de daño que deba ser objeto de juicio. \***Como se ha mencionado tantas veces, la ilegalidad de la Administración no se generó con el juicio de responsabilidad fiscal, sino con el desconocimiento de los términos previstos en el artículo 66, numeral 3o del Código Contencioso Administrativo -norma de obligatorio cumplimiento para la entidad demandada- para que se hiciera efectivo el acto administrativo que declaró la responsabilidad fiscal.**4. "Finalmente, se anota la inexistencia del título de imputación que se haya esbozado en la demanda, a través del cual se le imputa responsabilidad patrimonial a mi representada, requisito necesario para que el despacho judicial pueda inferir la existencia de las pretensiones reclamadas en el presente asunto, por ende, tampoco resulta viable el presente medio de control, ante la carencia de requisitos para su procedencia."**Tal y como se plasmó en la página 21 y siguientes de la subsanación de la demanda, la Administración incurrió en el desconocimiento de unas normas jurídicas de obligatorio cumplimiento. Ello, como ya se mencionó, genera una falla en el servicio como título de imputación. Ahora bien, al haberse plasmado dichas normas desde la subsanación de la demanda, está claro que la Nación - Contraloría General de la República pudo ejercer su derecho de defensa en la contestación de la demanda,**explicándole a la Honorable Juez por qué no se vulneró en la operación administrativa cuestionada el artículo 66, numeral 3o del Código Contencioso Administrativo anterior, el artículo 209 de la Carta Política y el artículo 3o del Decreto 01 de 1984 que los desarrollaba para la época de los hechos.**En consecuencia, y lo que le queda absolutamente claro al suscrito apoderado, es que la Administración demandada nunca podrá soportar en derecho, el hecho no haber ejecutado el fallo con responsabilidad fiscal dentro de los cinco (5) años que exigía el artículo 66, numeral 3o del Código Contencioso Administrativo conforme se explicó en la demanda.**Ello evidencia que el incumplimiento de esa norma fundamenta la responsabilidad del Estado a título de falla en el servicio, y no como exóticamente lo pretendió defender la Contraloría General de la República refiriéndose al rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas, fundamento éste último que se genera en una actividad lícita24 del Estado, a pesar que ya se había expuesto en la página 21 de la subsanación de la demanda, las normas que habían sido violadas y en tal sentido, los contenidos obligacionales que desconoció la accionada, estándose así frente a un régimen subjetivo valorado como Falla en el Servicio y sobre el cual claramente se debió ejercer el derecho de defensa en la Contestación de la demanda.* |

* 1. **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**
		1. El apoderado de la parte actora reiteró los argumentos expuestos en el escrito de la demanda y solicitó que el despacho acceda a las pretensiones de la misma.
		2. El apoderado de la parte demandada CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y solicito fueran negadas las pretensiones de la misma.
		3. El MINISTERIO PUBLICO representado por la PROCURADORA JUDICIAL 82-1 no conceptuó**.**
1. **CONSIDERACIONES**
	1. **ESTUDIO DE LAS EXCEPCIONES**
* En cuanto a las excepciones de **INDEBIDA ESCOGENCIA DEL MEDIO DE CONTROL** y **CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL JUDICIAL** propuestas por la demandada el despacho se remite a lo decidido en el aparte respectivo de la audiencia inicial incluso lo decidido en providencia del junio de 7 de 2018 el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA-SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN “A” MP. JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ
* En relación con la excepción de **AUSENCIA DE LOS ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN CABEZA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** no goza de esta calidad, en atención a que los hechos que se aducen como fundamento de la misma, no la conforman, limitándose simplemente a negar o contradecir los supuestos de hecho en que los demandantes sustentan su acción. En este sentido, el término “excepción”, está reservado para aquéllos únicos casos en que tal instrumento de defensa, se traduce en la acreditación de hechos y razones distintos, encaminados a excluir, enervar o dilatar las pretensiones.
	1. **LA RAZÓN DE LA CONTROVERSIA:**

Conforme a lo determinado en la FIJACIÓN DEL LITIGIO se busca establecer si la demandada CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA debe o no responder por los presuntos daños sufridos por el demandante por ejecutar la obligación fiscal en contra del aquí actor, cuando presuntamente ya estaba extinguida por presunta pérdida de fuerza de ejecutoria

Surge entonces el siguiente problema jurídico

**¿Las actuaciones tendientes a obtener el cobro ejecutivo de una obligación derivada de un proceso de responsabilidad fiscal deben ejecutarse dentro de los cinco años posteriores a la emisión del mandamiento de pago que la soporta?**

Para dar respuesta a esta pregunta es necesario tener en cuenta los siguientes puntos:

El presente proceso tuvo su origen en el ejercicio de la acción de reparación directa contemplada en el artículo 86 del C.C.A., el cual dispone que el interesado podrá demandar la reparación del daño cuando su causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

El régimen de responsabilidad patrimonial del Estado al que obedece tal acción, tiene su fundamento Constitucional en el artículo 90 de la Carta, el cual le impone a aquel el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, es decir que el elemento fundamental de la responsabilidad es la existencia de un daño que la persona no está en el deber legal de soportar.

Se observa entonces que no importa si el actuar de la Administración fue legal o no, para efectos de determinar la responsabilidad, puesto que la antijuridicidad no se predica de su comportamiento sino del daño sufrido por el afectado, que bien puede provenir de una actuación legítima de aquella; no obstante, la jurisprudencia continúa aplicando los regímenes de imputación de responsabilidad que de tiempo atrás ha ido decantando, ya que ellos facilitan el proceso de calificación de la conducta estatal y la determinación de la existencia del daño y del nexo causal de éste con aquella.

El principal régimen de imputación de responsabilidad es el de la tradicional falla del servicio, dentro del cual la responsabilidad surge a partir de la comprobación de la existencia de tres elementos fundamentales:

1) el daño antijurídico sufrido por el interesado,

2) la falla del servicio propiamente dicha, que consiste en el deficiente funcionamiento del servicio, porque no funcionó cuando ha debido hacerlo, o lo hizo de manera tardía o equivocada, y finalmente,

3) una relación de causalidad entre estos dos elementos, es decir, la comprobación de que el daño se produjo como consecuencia de la falla del servicio.

Así las cosas, si alguno de los elementos no se prueba, la falla en el servicio no se configura y por ende las pretensiones de la demanda deberán ser negadas. Una vez probada la falla en el servicio la única forma de que la parte demandada puede exonerarse de responsabilidad es acreditando alguno de los eximentes de responsabilidad como son culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero y fuerza mayor o caso fortuito.

Considera el Despacho que en el presente caso, el régimen de responsabilidad aplicable es el del FALLA EN EL SERVICIO en virtud de los hechos relatados en la demanda, por lo que se procederá al estudio del caso concreto teniendo en cuenta los elementos de responsabilidad anotados en el numeral anterior y el material probatorio aportado a la demanda.

* 1. **ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS PRUEBAS:**
		1. Conforme al material probatorio aportado se **encuentran PROBADOS los siguientes hechos**:
* El **2 de mayo de 2002**[[5]](#footnote-5) la CONTRALORIA DELEGADA PARA INVESTIGACIONES, JUICIOS FISCALES Y JURISDICCION COACTIVA profirió el fallo Nº 68 por medio del cual fallo con responsabilidad fiscal en la suma de $66´856.113 a cargo del señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA identificado con Cédula de Ciudadanía 79.101.789 en su calidad de secretario general de la aeronáutica civil para la época de los hechos.
* El **26 de junio de 2002**[[6]](#footnote-6) la CONTRALORIA DELEGADA PARA INVESTIGACIONES, JUICIOS FISCALES Y JURISDICCION COACTIVA profirió el fallo Nº 01531 confirmó el fallo Nº 68 con responsabilidad fiscal.
* El **3 de diciembre de 2003[[7]](#footnote-7)** la dirección de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República dentro del PROCESO COACTIVO J-1116[[8]](#footnote-8) se notificó a la señora ANA ISABEL CLAVIJO en calidad de curadora ad litem del señor Nº 68 por medio del cual fallo con responsabilidad fiscal en la suma de $66´856.113 a cargo del señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA identificado con Cédula de Ciudadanía 79.101.789 del mandamiento de pago.
* El **19 de diciembre de 2012** el director de la jurisdicción coactiva de la Contraloría General De La REPÚBLICA solicitó el embargo de 1/5 parte del salario que recibía el señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA identificado con cédula de ciudadanía 79.101.789 en su calidad de empleado dependiente de la empresa CENTRAL CHARTER DE COLOMBIA SA[[9]](#footnote-9)
* El **26 de diciembre de 2012[[10]](#footnote-10)** el señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA identificado con Cédula de Ciudadanía 79.101.789 presentó su carta de renuncia al gerente general FERNANDO MUÑOZ MERIZALDE al cargo que venía desempeñando.
* El **22 de abril de 2013[[11]](#footnote-11)** el señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA solicitó al Vicecontralor General de la República la prescripción del cobro coactivo que afirmó acaeció el 4 de diciembre de 2008, ante lo cual el 14 de mayo de 2013 la entidad le comunicó que No había operado la prescripción exponiendo los siguiente[[12]](#footnote-12):

|  |
| --- |
| *Respetado señor:**El día 23-04-2013 mediante oficio 2013ER0037324 se recibió escrito donde se solicitó a este Despacho:**1) "Declarar la prescripción del Juicio de Responsabilidad Fiscal decretada en mi contra mediante Auto No. 0068 del 2 de mayo de 2002 y confirmada mediante Auto No. 00667 de marzo 5 de 2002, así como el retiro de mi nombre del Boletín de Responsables Fiscales (...)", me permito dar respuesta de la siguiente manera:**La Dirección de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, no es la dependencia competente para declarar la prescripción del Juicio de Responsabilidad Fiscal. El Fallo No. 00141 del 03 de Diciembre de 2001 con Responsabilidad Fiscal, fue proferido en su contra por la Dirección de Juicios Fiscales. En consecuencia, es la Dirección de Juicios Fiscales la competente para pronunciarse sobre la prescripción del proceso de responsabilidad fiscal; por tal motivo se dio traslado al funcionario competente, para los fines pertinentes.**2) "Reitero mi solicitud ante su Señoría para que sea declarada la prescripción de la acción de cobro coactivo decretada mediante el Auto precitado y mi nombre sea retirado en forma inmediata del Boletín de Responsables Fiscales".**En cuanto a la prescripción de la Acción de Cobro, este Despacho considera que tal prescripción no existe, por las siguientes razones de hecho y de derecho, que se citan a continuación:**a) La ejecutoria del título ejecutivo que obra en el expediente es del 26 de Agosto de 2002.**b) El Auto de Mandamiento de Pago No. 368 de Octubre 16 de 2002 fue expedido dentro de término legal para ello de cinco (5) años.**c) El Auto de Mandamiento de Pago en mención, fue notificado personalmente al Curador Ad Litem el día 03 de diciembre de 2003, dentro del término legal, que corresponde a cinco (5) años.**FUNDAMENTOS DE DERECHO PRESCRIPCIÓN**La prescripción ha sido entendida conforme a la definición del artículo 2512 del código civil, como un modo de adquirir las cosas ajenas o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo.**La Corte Constitucional definió la prescripción extintiva a través de la sentencia C-895 de 2009, como una "institución jurídica por medio de la cual se pone fin a un derecho y a la correspondiente obligación, como consecuencia del paso del tiempo y de la pasividad de su titular en exigirlo por los cauces previstos en el ordenamiento, y halla sustento en los principios de seguridad jurídica, orden público y paz social".**La modalidad de la prescripción que se aplica a los procesos coactivos es la extintiva o liberatoria, conforme la cual se extingue la acción de cobro por el trascurso del lapso de tiempo previsto por la norma, sin que se haya ejercido la misma.**Con la expedición de la Ley 1066 del 29 de julio de 2006 le fueron conferidas las facultades de cobro coactivo a las entidades públicas que recaudasen rentas o caudales públicos, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, como es el caso de la CGR, y para ejercer dicha prerrogativa dispuso en su artículo quinto, adoptar el procedimiento de cobro administrativo coactivo regulado por el Estatuto Tributario.**Igualmente el artículo 8 de la Ley 1066 de 2006 modificó el artículo 817 del ET. Otorgando de nuevo la posibilidad del decreto oficioso de la prescripción que originariamente establecía el Decreto 624 de 1989; y el artículo 17 de dicha ley de normalización de la cartera pública, de forma expresa hizo extensiva esta facultad para declarar la prescripción de oficio a las demás entidades públicas que adelantan procesos de cobro administrativo coactivo.**En consecuencia, con posterioridad al 29 de julio de 2006 la CGR ha venido aplicándose la figura jurídica de la prescripción prevista en los artículos 817 y 818 del ET, según la cual la acción de cobro prescribe en el término de 5 años contados a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo. (Artículo 14 de la Resolución Orgánica 6372 del 30 de agosto de 2011) y se interrumpe con la notificación del mandamiento de pago o la celebración de un acuerdo de pago y el término empezará a correr de nuevo.**Precisamente en esos términos quedó establecida la figura de la prescripción en el Manual Interno de Recaudo de Cartera de la CGR, contemplado en la Resolución Orgánica 5844 del 17 de abril de 2007 modificada por la Resolución Orgánica 6372 del 30 de agosto de 2011, donde se previó en el capítulo VII, artículos 22 y 23, que la acción de cobro prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de firmeza y ejecutoria de los títulos ejecutivos, siendo competentes los funcionarios ejecutores para decretarla de oficio o a petición de parte.**En este caso en concreto, se aplica la figura jurídica de la pérdida de fuerza ejecutoria de que trata el artículo 91- 3 Código de Procedimiento, administrativo y, de lo 'Contencioso Administrativo, la cual no se configuró, por haberse proferido y notificado el mandamiento de "pago dentro de ¡os términos señalados por ley.* |

* El **5 de junio de 2013** el señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA solicitó a la CONTRALOGIA GENREAL DE LA REPÚBLICA el retiro de su nombre del boletín fiscal[[13]](#footnote-13) a lo cual le respondieron el 21 de junio de 2013 negativamente[[14]](#footnote-14)
* El **27 de septiembre de 2013** la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE CASACION CIVIL decidió confirmar el fallo de tutela de primera instancia del 22 de agosto de 2013 proferido por la sala civil especializada en restitución de tierras del tribunal dentro de la acción promovida por el señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA en contra de la Direccion de Ejecución Coactiva de la Contraloría General de la REPÚBLICA.

|  |
| --- |
| ***I ANTECEDENTES******A. La pretensión****El ciudadano solicitó el amparo de sus derechos al debido proceso y trabajo, los cuales estima conculcados por la entidad accionada, quien no declaró la prescripción de la ejecución coactiva que se adelanta en su contra. [Folio 10, c. 1]**Pretende, en consecuencia, que se declare la prescripción del proceso mencionado, el decaimiento del auto de mandamiento de pago allí proferido y se ordene su exclusión del Boletín de Responsabilidad Fiscal. [Folio 8, c. 1]****B. Los hechos****1. El 16 de octubre de 2002, la Dirección de Ejecución Coactiva de la Contraloría General de la República profirió mandamiento de pago en contra del accionante, para que cancelara la sanción impuesta en el fallo de responsabilidad fiscal N° 0068 de 2 de mayo de 2002. [Folio 45 del cuaderno de copias]**2. Realizadas las diligencias de notificación sin que el accionante acudiera al proceso, se le nombró curador ad litem, quien se notificó de la orden de apremio el 3 de diciembre de 2003. [Folio 55 ibidem].**3. Ante la ausencia de medios exceptivos, el 11 de mayo de 2004 se ordenó seguir adelante la ejecución y el 8 de mayo de 2013 se aprobó la liquidación del crédito y las costas.**4. El tutelante, en escritos de 23 de abril y 6 de junio del presente año, solicitó a la referida entidad declarar la prescripción y pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que dio origen al proceso coactivo.**5. El Director de Jurisdicción Coactiva, en resolución de 14 de mayo último, negó la solicitud de prescripción, aduciendo que en tratándose de ejecución coactiva de providencias, no es predicable la figura contemplada en los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, pues lo procedente es solicitar la pérdida de fuerza ejecutoria establecida en el numeral tercero del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo, siempre que se den los presupuestos para tal fin.**6. Posteriormente, mediante comunicación de 21 de junio de 2013, la entidad accionada se pronunció desfavorablemente respecto de la petición que el accionante elevó para que se diera aplicación a la norma anteriormente mencionada, toda vez que no se dan los supuestos para su prosperidad.**7. Inconforme con los pronunciamientos antes referidos, el accionante acude al amparo constitucional, pues considera que debe aplicarse la prescripción del artículo 818 del Estatuto Tributario, ya que así lo consideró la oficina jurídica de la Contraloría en concepto 2010IE27660 de 2010. [Folio 10]****C. El trámite de la primera instancia****1. El 12 de agosto del año en curso se admitió la acción de tutela y de ella se corrió traslado a los accionados con la finalidad de que ejercieran su derecho de defensa. [Folio 12]**2. La Contraloría General de la Nación manifestó que no ha incurrido en vulneración, pues atendió las peticiones que le formuló y le explicó por qué ninguna de las figuras jurídicas invocadas eran procedentes en el cobro coactivo que se adelanta, de ese modo, solicita que se declare la improsperidad de las súplicas deprecadas, recordando que el accionante tiene otras vías para controvertir las referidas decisiones. [Folio 17, c. 1]**3. En sentencia de 22 de agosto de 2013, el Tribunal denegó el amparo solicitado, tras considerar que las decisiones proferidas dentro del trámite de una ejecución coactiva asumen el carácter de actos administrativos y, por tanto, son susceptibles de cuestionamiento ya sea en la vía gubernativa o ante la jurisdicción contenciosa administrativa.**4. El tutelante impugnó esa decisión manifestando que ya sea bajo el imperio del decreto 01 de 1987 o la ley 1066 de 2006, debe declararse la prescripción de la ejecución coactiva, pues respecto del primero, se dan los presupuestos que este contempla, ya que el proceso permaneció inactivo por más de 7 años sin que se lograra la ejecución efectiva de la obligación y, en la segunda, el término de cinco años allí contemplado para lograr la efectividad del pago empieza a contabilizarse desde 29 de julio de 2006, de tal forma que si el 29 de julio de 2011 no se había logrado la finalidad referida debía declararse la sanción peticionada.**En cuanto a la existencia de otro medio de defensa, manifestó que el proceso contencioso es bastante dispendioso y prolongado, y acudir al mismo implicaría que el reporte en el Boletín de Responsabilidad Fiscal continué vigente entre cinco y diez años más, que es la duración aproximada de ese tipo de litigios.****II. CONSIDERACIONES****1. La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que la acción de tutela no deviene procedente para cuestionar las decisiones proferidas por la administración, en tanto esas determinaciones gozan de una presunción de legalidad y acierto, la cual solo puede ser desvirtuada a través de las acciones que se adelantan ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en la que, conforme a las atribuciones señaladas en la ley, se pueden suspender o anular.* *Recuérdese que los actos administrativos se sujetan al cumplimiento de una serie de presupuestos que determinan su validez. Ausente cualquiera de ellos, el Estado ha instituido medios de control que quedan al alcance de los particulares, los cuales pueden ejercer, bien mediante el agotamiento de los recursos de la vía gubernativa o, en sede judicial, a través de las actuaciones establecidas en los artículos 137 y 138 del Código Contencioso Administrativo.**Luego, si el amparo constitucional procede ante la ausencia de un instrumento constitucional o legal susceptible de ser invocado ante los jueces; es decir, cuando el afectado no dispone de otro medio judicial para su defensa, salvo que acuda al mismo para obtener una protección provisional, es claro que su prosperidad se encuentra restringida frente a los actos mencionados, de modo que su utilización se permite únicamente con el fin de evitar un perjuicio irremediable, tal como lo dispone el artículo 6o del Decreto 2591 de 1991.**En términos precisos, la tutela tiene como fin exclusivo dar solución eficiente y oportuna a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la trasgresión o la amenaza de un derecho fundamental, y respecto de los cuales, como se ha insistido, el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo que se pueda ejercer, de modo que el afectado se encuentra en estado de indefensión ante estos.**2. En el caso sometido a la consideración de la Corte, el reclamante considera que la vulneración de sus derechos se origina por cuenta de la negativa de la oficina de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República en declarar la prescripción de la ejecución que en su contra se adelanta, pretendiendo entonces que dicha sanción se imponga por el juez constitucional, petición que a todas luces excede el ámbito del sentenciador de tutela, en la medida en que esta, constitucional y legalmente, le corresponde resolverla exclusivamente a la Administración, por lo que al juez constitucional le está vedado invadir los precisos y delineados campos de competencia de otras autoridades, bien sean estas judiciales, o administrativas.**Al respecto esta Sala ha manifestado que "es deber del interesado que antes de acudir al mecanismo de amparo agote los medios ordinarios administrativos y judiciales previstos por el legislador para procurar la protección de sus derechos, de lo contrario, se propiciaría una indebida interferencia del juez constitucional en asuntos de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, y que por gracia del empleo de acción constitucional, se despliegue una jurisdicción paralela a la ordinaria".* *4. Ahora bien, en cuanto al perjuicio irremediable que dice el accionante se le está causando con el reporte negativo en el Boletín de Responsabilidades Fiscales, ha de manifestarse que este no se encuentra probado, pues aceptar la justificación que al respecto expone el tutelante, relacionada con la inhabilidad para ejercer cargos públicos, "sería tanto como estimar que todas las sanciones provenientes de la administración podrían ser objeto de acción de tutela, con lo cual la justicia constitucional usurparía la función de la jurisdicción contenciosa administrativa de revisar las decisiones administrativas de ese orden"**"A lo que se añade, como en otra oportunidad lo resaltó la Corte y ahora se constata en la presente causa, 'nada se acreditó, en torno a las circunstancias que abrirían paso a la protección en esa modalidad de amparo, ya que en este asunto no existe evidencia de que se cumplan los elementos determinantes del perjuicio irremediable, esto es, que sea grave e inminente, no meramente eventual, de tal manera que sólo pueda evitarse con medidas urgentes e impostergables propias de la tutela"* *5. Las razones que se han dejado consignadas se estiman suficientes para confirmar la decisión que por vía de impugnación se ha revisado.****III. DECISIÓN****En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, CONFIRMA la sentencia de fecha y procedencia señaladas* |

* El 13 de noviembre de 2013 el señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA identificado con Cédula de Ciudadanía 79.101.789 pago la obligación actualizada por el monto de $157´118.549,70 dentro del proceso de jurisdicción coactiva J-1116[[15]](#footnote-15)
* El **26 de noviembre de 2013**[[16]](#footnote-16) mediante resolución 314 del 21 de noviembre de 2013 el señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA fue excluido de la lista de la CONTRALORIA por pago, a petición de la Contraloría Delgada para Investigaciones Bogota D.C Cundinamarca[[17]](#footnote-17)
* El señor EDUARDO SEQUEDA MANTILLA identificado con Cédula de Ciudadanía 79.101.789 estuvo reportado en los boletines de responsables fiscales números 72-75 de fechas 4 de febrero de 2013 al 26 de noviembre de 2013.[[18]](#footnote-18)
	+ 1. Respondamos ahora el interrogante planteado:

**¿Las actuaciones tendientes a obtener el cobro ejecutivo de una obligación derivada de un proceso de responsabilidad fiscal deben ejecutarse dentro de los cinco años posteriores a la emisión del mandamiento de pago que la soporta?**

Contrario a lo que propone la parte actora, no existe un raigambre normativo que permita afirmar que todas las actuaciones de cobro que adelanta la Contraloría General de la República deban hacerse efectivas dentro de los cinco años siguientes al mandamiento de pago emitido dentro de sus procesos coactivos, so pena de perder su fuerza ejecutoría.

Y es que está probado que la entidad accionada ejerció en tiempo su potestad de cobrar ejecutivamente la obligación a cargo del actor, esto es, dentro del año posterior a la emisión del fallo de declaratoria de responsabilidad fiscal, por lo que es claro que con ello interrumpió la contabilización del término de prescripción que a la sazón establece la ley. Ahora bien, estando en firme el mandamiento de pago emitido por la Contraloría, no cabe al amparo de las normas aplicables, señalar que dicha entidad contaba con cinco años para obtener el recaudo de las sumas adeudadas por el actor. Sobre este punto debe decirse que el proceso ejecutivo cualquiera sea su origen, tiene por finalidad el recaudo de una determinada obligación impaga, de ahí que la terminación normal del mismo está signada por la realización voluntaria o no del pago de la obligación cobrada.

Ciertamente el inicio del cobro coactivo y el trabamiento oportuno de la litis, supone de suyo la materialización del ejercicio del derecho de cobrar una deuda impaga y que una vez en este escenario el proceso no se ve sometido a nuevos términos de contabilización de un término prescripción pues la acción de cobro fue ejercida en tiempo; la norma consagra algunos eventos de terminación del proceso que ciertamente está ligado al incumplimiento de ciertas cargas propias de la parte ejecutante, lo que contrario sensu también nos lleva a afirmar que el proceso se puede extender el tiempo que sea necesario para obtener el recaudo de la obligación siempre que no concurran los supuestos de terminación anormal del proceso.

Si conjugamos entonces la finalidad y naturaleza del proceso ejecutivo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 91 del CPACA, encontramos que no podría construirse válidamente la afirmación según la cual la entidad ejecutora cuenta con un determinado tiempo para hacer material la recaudación del dinero adeudado, pues tal interpretación no guarda, por un lado, correspondencia con la finalidad del proceso de cobro coactivo, y por otra parte, que tiene particular importancia en el ámbito de entidades públicas, no tiene un raigambre normativo, lo que en otras palabras supone decir que si la entidad obrara en tal sentido lo haría contraviniendo el principio de legalidad.

El despacho se permite reiterar que la interpretación de la parte actora, supondría el desconocimiento de la esencia del proceso de cobro de una obligación, pues al tener un tiempo dentro del cual debe efectivamente recaudar el crédito impago, se invierte, de esta manera la carga y sería la entidad quien entonces se vería expuesta a un escenario incierto si como consecuencia de la insolvencia temporal del deudor no puede recaudar su crédito dentro de dicho periodo de tiempo, lo que resulta, al menos hasta ahora, ajeno al interés del legislador como quiera que no lo ha establecido así para los procesos de cobro coactivo que adelanta el Estado y no es aplicable la figura del desistimiento tácito.

Así las cosas, el Despacho considera pertinente acotar que para los efectos del proceso de cobro coactivo que adelantó la Contraloría General de la República, la figura de la pérdida de ejecutoria del acto administrativo consagrada en el artículo 91 del CPACA tiene cabida cuando dentro de los cinco años posteriores a su firmeza la entidad no ha iniciado ni notificado en debida forma el proceso de cobro coactivo, escenario que no corresponde con el que nos ocupa.

La parte actora, por otro lado, no demostró ni intentó hacerlo, la fuerza que hubiera mediado en la realización del pago en el señor SEQUEDA, por lo que las pretensiones serán resueltas negativamente.

**2.4** **CONDENA EN COSTAS:**

La condena en costas la adopta el juez teniendo en cuenta la conducta de la parte vencida en el proceso, pues no es una regla de aplicación forzosa y general.

El artículo 188 del CPACA no obliga al juzgador a condenar en costas indefectiblemente sin que medie una valoración de la conducta de la parte vencida en el proceso, dicha norma señala que se debe disponer sobre dicha condena solo en la sentencia que decida el mérito del asunto sometido a debate en el proceso.

Analizado dicho aspecto, este despacho estima que en esta oportunidad **no hay lugar a imponer condena en costas**, debido a que no se aprecia temeridad o abuso de las atribuciones o derechos procesales por las partes Además, las costas deben aparecer comprobadas, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del C.G.P, según el cual "Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación," situación que no se ha presentado en el caso estudiado.

En mérito de lo expuesto, **el JUZGADO TREINTA Y CUATRO (34) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUÍTO DE BOGOTÁ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y, por autoridad de la Ley,**

**FALLA:**

**PRIMERO: Declárense** no probadas las excepciones propuesta por las demandadas

**SEGUNDO:** **Niéguense** las pretensiones de la demanda

**TERCERO:** **Sin condena** en costas.

**CUARTO:** Notifíquese a las partes del contenido de esta decisión en los términos del artículo 203 del CPACA.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OLGA CECILIA HENAO MARIN**

Juez

NNC

1. el procedimiento por cobro coactivo está legalmente definido, como un procedimiento administrativo (artículo 823 del Estatuto Tributario); la ley establece que podrán impugnarse ante la jurisdicción contencioso administrativa, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, los actos que deciden sobre excepciones y ordenan seguir adelante la ejecución (artículo 835 del Estatuto Tributario) y, por interpretación jurisprudencial de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, tal posibilidad se ha extendido, por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a todos los actos que se presenten en el curso del cobro coactivo, tales como embargos, el remate de bienes del ejecutado, la aprobación del mismo, su cumplimiento y el pago al acreedor, el fraccionamiento del título judicial, la liquidación del crédito y las costas del proceso, etc." [↑](#footnote-ref-1)
2. "En el caso particular, se advierte que el acto demandado no se profirió en el trámite del proceso administrativo coactivo, sino que fue el resultado del derecho de petición en el que la demandante solicitó declarar la prescripción de la acción de cobro de una serie de obligaciones que tenía a su cargo, en calidad de deudora solidaria de la sociedad PAPELEA Ltda. Esa petición provocó un pronunciamiento de la administración, en el que se resolvió de fondo la situación particular de la demandante y, sin duda, es un acto administrativo pasible de control judicial. Es cierto que las prescripciones de la acción de cobro, pedidas en el derecho de petición en cuestión, bien podían presentarse como excepciones en los respectivos procesos de cobro, pero también lo es que al resolver dicha petición, la DIAN debió informarle a la actora que esa no era la vía legal para intervenir y, asimismo, debió abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo. Empero, como se pronunció de fondo, se debe concluir que esa respuesta contiene una decisión de fondo que afecta de manera concreta la situación de la demandante y, por lo tanto, es susceptible de demandarse en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En efecto, contrario a lo señalado por la DIAN, el oficio mencionado responde de fondo y de manera definitiva la situación de la señora Gloria Esperanza Rodríguez, en el sentido de negar la solicitud de prescripción de la acción de cobro. Contra esa decisión, se insiste, se podía instaurar directamente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción, por tratarse de un acto administrativo de contenido particular, dado que la DIAN no dio la oportunidad de interponer los recursos (artículo 135 del CCA.)" [↑](#footnote-ref-2)
3. (...) La inercia, inejecución u omisión del cumplimiento de los procedimientos para la eficacia del acto, implican en la práctica jurídica una situación de suspensión provisional de los efectos del acto. Esta suspensión le es imputable única y exclusivamente a la administración, que es la instruida y obligada para ejecutar los actos que sean ejecutables. El artículo 66 del CCA admite la suspensión de los efectos por las razones que estudiamos hasta por cinco años. Es decir, la administración cuenta con cinco años, contados a partir del momento en que los actos administrativos se encuentran en firme9, para realizar todas las operaciones tendientes a la ejecución. De no actuar dentro de este lapso, la suspensión de los efectos del acto que le es imputable a la misma administración se transforma en una sanción para la administración morosa, consistente en que por una parte el acto pierde su fuerza ejecutoria y por la otra la administración perdería en la práctica la competencia para hacerlo ejecutivo. A ninguna otra conclusión podemos llegar cuando la norma en estudio establece lo siguiente: los actos administrativos perderán su fuerza ejecutoria: "Artículo 66 f...J 3. Cuando al cabo de cinco años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos". Es de advertir que en nuestra opinión esta causal se refiere exclusivamente a actos administrativos de carácter individual." (Negrilla y subraya fuera del texto) [↑](#footnote-ref-3)
4. "Tradicionalmente se ha considerado como operación administrativa aquel fenómeno jurídico que consiste en un conjunto de actuaciones administrativas tendientes a la ejecución de la decisión legal o administrativa. Es decir, el traslado real y evidente de la decisión administrativa al mundo de la eficacia. Por lo tanto, no se trata de un fenómeno predicable de la legalidad o validez del acto administrativo, sino, por el contrario, del posterior y complementario de la eficacia del mismo.

En la operación administrativa influye en algún grado la voluntad de la administración conforme al ordenamiento, sin que esto permita confundirla con el acto administrativo. Mientras la voluntariedad en el acto administrativo es previa y concomitante con la legalidad aplicable a su formación, en la operación es posterior a la existencia misma del acto y tendiente de manera exclusiva a estructurar mecanismos coherentes con la materialización de las decisiones contenidas en el acto administrativo, es decir, trasladarlas al mundo de la eficacia, para lo cual la administración podrá acudir, entre otros medios, a procedimientos escritos, verbales o materiales. En la práctica, la operación depende del tipo de decisión que deba materializarse.

Como lo ha expuesto la jurisprudencia del Consejo de Estado, la operación administrativa es generalmente un proceso de ejecución de la ley o de un acto administrativo. Mientras la norma organiza el derecho el ordenamiento administrativo lo aplica y la operación administrativa lo ejecuta. La operación resulta ser, por consiguiente, la culminación de la actividad estatal encaminada a la realización plena del derecho, la cual puede estar vinculada a la Constitución, la ley o inmediatamente a un acto administrativo. En consecuencia, la operación siempre será un fenómeno posterior a la decisión normativa, para efectos de nuestro estudio, al acto administrativo. (...)

... Una vez que ese acto se ha perfeccionado, queda amparado por una presunción de legalidad, que engendra para la Administración Pública el privilegio de la ejecución oficiosa19, el cual implica como obligación necesaria para la administración, la de instrumentar conforme a las previsiones del ordenamiento jurídico todos los medios idóneos para darle cumplimiento a lo decidido; medios que no son otra cosa que operaciones administrativas.

Ahora bien, si la persona interesada acata lo decidido en el acto administrativo, las actuaciones ulteriores, esto es, las operaciones administrativas podrán ser calificadas de normales u ordinarias, constituyendo la regla general de funcionamiento del ordenamiento jurídico administrativo

Pero si hay renuncia a cumplir el mandato administrativo, la operación puede tornarse en compulsiva o coactiva; la administración podrá utilizar los procedimientos legales de compulsión escritos o verbales y realizar los actos materiales indispensables para ejecutar lo dispuesto en la correspondiente providencia". (Negrilla y subraya fuera de texto) [↑](#footnote-ref-4)
5. Folios 5-19 del c2 [↑](#footnote-ref-5)
6. Folios 20-27 del c2 [↑](#footnote-ref-6)
7. Folio 28 y 29 del c2 [↑](#footnote-ref-7)
8. FOLIOS 2014-208 DEL CP CD [↑](#footnote-ref-8)
9. FOLIO 30 DEL C2 [↑](#footnote-ref-9)
10. Folio 42 del c2 [↑](#footnote-ref-10)
11. Folio 31 y 32 del c2 [↑](#footnote-ref-11)
12. Folios 33 y 34 del c2 [↑](#footnote-ref-12)
13. Folio 35-39 del c2 [↑](#footnote-ref-13)
14. Folio 40-41 del c2 [↑](#footnote-ref-14)
15. FOLIO 43-46 DEL C2 [↑](#footnote-ref-15)
16. Folio 119 y 120 del cuaderno principal [↑](#footnote-ref-16)
17. Folio 116, 127 y 128 del cuaderno principal [↑](#footnote-ref-17)
18. Folio 117-118 del cuaderno principal [↑](#footnote-ref-18)