



DEAJALO21-7009

Bogotá D. C., 29 de septiembre de 2021

H. Juez

**ANA ELSA AGUDELO AREVALO**

Juez Cuarenta y dos (42) Administrativa del Circuito de Bogotá

Sección Cuarta

Ciudad

**Asunto:** Contestación de la demanda  
**Proceso No.** 11001333704220210008500  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento  
**Demandante:** Gilberto Duque Ospina  
**Demandado:** La Nación - Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura

**CESAR AUGUSTO MEJÍA RAMÍREZ**, vecino y residente de la capital de la República, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.041.811 de Bogotá y Tarjeta Profesional No. 159.699 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi condición de apoderado de la Nación - Rama Judicial en el proceso de la referencia, según poder otorgado por la Directora Administrativa de la División de Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en ejercicio de la función de representación judicial y extrajudicial que le fue delegada por el Director Ejecutivo de Administración Judicial mediante Resolución No. 5393 de 16 de agosto de 2017, y en el término legal, procedo a **CONTESTAR LA DEMANDA**, así:

## I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Me opongo a todas las declaraciones y condenas que sean contrarias a la Entidad que represento, toda vez que carecen de fundamentos fácticos y jurídicos.

En consecuencia, solicito se declare la prosperidad de las EXCEPCIONES planteadas y se absuelva a mi representada de todas y cada una de las suplicas de la demanda.

## II. A LOS HECHOS

**A los hechos 1 y 2).** Son ciertos, de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral, mediante auto del 27 de abril de 2016, impuso multa por la no sustentación de un recurso de apelación

**Al hecho 3).** Es cierto, en providencia del 7 de septiembre de 2016, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral se corrigió el auto que impuso la multa, toda vez que el nombre del sancionado no correspondía a la realidad, registrándose que el correcto era Gilberto Duque Ospina.

**Al hecho 4).** Es parcialmente cierto, aclarando que el motivo para llamar la atención de tal situación por parte del apoderado parte de una interpretación errada como se acreditará en la presente contestación.

**Al hecho 5).** Es cierto, mediante oficio SSCL No. 15209 del 18 de noviembre de 2016, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia remitieron a la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, copia autentica de los autos que impusieron la multa al demandante.

**Al hecho 6).** No es cierto, la multa fue impuesta antes de que fuere proferida la sentencia C-492 de 2016, y si por mera discusión se aceptara que la ejecutoria fuere relevante, la multa quedó ejecutoriada la misma fecha en que se profirió la referida decisión de inexequibilidad, más sus efectos iniciaron al día siguiente.

**Al hecho 7).** Es cierto parcialmente, pues si bien mediante oficio DEAJPR16-7869 del 12 de diciembre de 2016 se hace el cobro persuasivo, este no se afecta por la declaratoria de inexequibilidad, pues el título ejecutivo cobró firmeza antes de ello, sin que se afecte su cobro.

**Al hecho 8).** Es cierto, mediante la Resolución No. 001 del 16 de abril de 2018 proferida por la abogada ejecutora, se profirió mandamiento de pago contra el demandante, acto administrativo que se profirió dentro de los plazos legales que se tienen para el ejercicio de la prerrogativa de cobro coactivo.

**Al hecho 9).** Es cierto, esas fueron las excepciones propuestas por el demandante contra el mandamiento de pago.

**Al hecho 10).** Es cierto, mediante Resolución No. DEAJGCC19-2984 del 8 de octubre de 2019, se resolvieron las excepciones, negando la excepción de pérdida de ejecutoria del título ejecutivo por revocación directa de la providencia judicial que lo creó, rechazando las demás por no encontrarse taxativamente en las establecidas en el artículo 831 del Estatuto Tributario.

**Al hecho 11).** No se trata de un hecho, sino de una consideración subjetiva del apoderado demandante, la cual no corresponde a la realidad como se acreditará en el proceso.

### III. RAZONES DE LA DEFENSA

#### (i) De los actos administrativos de ejecución.

Los actos administrativos, como decisiones unilaterales de la administración encaminadas a producir efectos jurídicos creadores, modificadores o extintores de situaciones jurídicas, constituyen una de las formas que expresan dicha los medios de control establecidos en los artículos 137 y 138 *ibídem*; entonces dependiendo de la naturaleza que tengan (generales o particulares), la cual, a su vez, emana de los efectos ínsitos a sus disposiciones, ya fueren abstractos e impersonales, o subjetivos y concretos.

Entonces, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, los actos definitivos que pueden ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo son los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o los que hagan imposible continuar con la actuación.

Es así como un acto definitivo particular o un acto administrativo subjetivo, constituye una declaración de voluntad realizada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos al crear, modificar, reconocer o extinguir situaciones jurídicas. De tal manera que, únicamente las decisiones de la Administración generadas por la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos que imposibilitan continuar esa actuación, o que deciden de fondo el asunto, son susceptibles de control de legalidad por parte del Juez Contencioso Administrativo.

A su turno, los actos de ejecución son los que la administración profiere en cumplimiento de una sentencia judicial, los cuales no son pasibles de control judicial, sin embargo, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha admitido una excepción según la cual los actos de ejecución pueden ser demandables, pero, si la administración al proferirlos se aparta del verdadero alcance de la decisión hasta el punto de crear situaciones jurídicas nuevas o distintas que no se hayan discutido ni definido en el fallo. En ese sentido se estableció en su oportunidad lo siguiente:

*“(...) Previo a resolver el fondo de controversia, se debe precisar que si bien es cierto esta Corporación ha sostenido que los actos mediante los cuales se hace efectiva una sentencia no son enjuiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante un mecanismo de control de legalidad, pues son actos de ejecución, es decir, no crean, extinguen o modifican una situación particular, sino que hacen efectiva una orden impartida por un Juez de la República, también lo es que en ocasiones se han aceptado algunas excepciones, las cuales surgen del desconocimiento de la decisión judicial, en cuanto creen una situación nueva. Así se ha sostenido en diferentes pronunciamientos:*

*“Esta Corporación en relación con el enjuiciamiento de los actos que se expiden para darle cumplimiento a una decisión u orden judicial ha sido uniforme en señalar que tales actos no son pasibles de los recursos en la vía gubernativa ni de acciones judiciales, a menos que desconozcan el alcance del fallo o creen situaciones jurídicas nuevas o distintas que vayan en contravía de la providencia que ejecutan, lo cual no ocurre en este asunto.*

---

<sup>1</sup> Ver sentencias de Sección Tercera de 9 de agosto de 1991. Radicado 5934. Consejero Ponente Dr. Julio César Uribe Acosta; de Sección Segunda de 15 de agosto de 1996. Radicado 9932. Consejero Ponente Dr. Javier Díaz Bueno); de Sección Primera de 4 de septiembre de 1997. Radicado 4598. Consejero Ponente Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

[2] Sección Primera. Sentencia de 19 de diciembre de 2005. Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00944-01. Consejero Ponente Dr. Rafael E. Ostau de la Font Pianeta.

[3] Sección Tercera. Sentencia del 19 de septiembre de 2002, Radicado ACU-1486. Consejera Ponente Dra. María Elena Giraldo Gómez.

[4] Consejo de Estado, Sección Primera, Auto del 19 de diciembre de 2005, exp. 00944, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

[5] Sentencia de noviembre 20 de 2008, Consejera ponente: LIGIA LOPEZ DIAZ, Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00692-01(16374).

[6] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “A”. Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Sentencia de 9 de abril de 2014. Radicación número: 73001-23-31-000-2008-00510-01(1350-13). Actor: Gloria Isabel Cabrera Rodríguez.

Según lo ha precisado la Corte Constitucional, los actos de ejecución, se caracterizan por<sup>2</sup>:

*“(…) (i) no admitir recursos en vía gubernativa; (ii) en caso de que causen perjuicio al administrado, éste podrá accionar conforme a las reglas de control de los actos administrativos, contenidas en la parte segunda del Código Contencioso Administrativo; y (iii) su naturaleza dependerá de su configuración, fines y efectos, con prescindencia de la denominación que le acuerde la administración. En este orden de ideas, como regla general, frente a los actos de ejecución de las sentencias no procede recurso alguno en vía gubernativa ni control judicial; (…)”*

En relación específicamente con el mandamiento de pago, el Consejo de Estado en decisión del 26 de febrero de 2014<sup>3</sup>, señaló:

*...es necesario aclarar que, como lo ha reiterado esta Sala, el mandamiento de pago no es un acto administrativo definitivo, por el contrario, es un acto de trámite con el que se da inicio al procedimiento de cobro coactivo con el que la DIAN puede hacer efectivas las deudas a su favor. Según lo establecido en el artículo 835 del Estatuto Tributario, dentro del proceso de cobro coactivo, sólo son demandables ante la jurisdicción los actos administrativos que resuelven excepciones y ordenan seguir adelante con la ejecución. También son susceptibles de control jurisdiccional los actos de liquidación del crédito o de las costas, tal como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación. Así, resulta claro que el mandamiento de pago no es un acto administrativo susceptible de control judicial por lo que es forzoso rechazar la demanda formulada contra este.*

## **(ii) Del deber de recaudo y la prerrogativa de cobro coactivo**

Es preciso iniciar señalando que conforme lo dispuesto en artículo 98 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al referirse al deber de recaudo y la prerrogativa de cobro coactivo, dispuso que *“...Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes”*.

Para lo anterior, definió en su artículo 99 los documentos que prestarán mérito ejecutivo, así:

*ARTÍCULO 99. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:*

*1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.*

*2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, en sentencia T-923 de 2011.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta – Sentencia del 26 de febrero de 2014 – Rad. 05001-23-33-000-2012-00675-01(20008) – Consejera Ponente Carmen Teresa Ortíz

3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.

4. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.

5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.

La facultad de cobro coactivo otorgada a las entidades públicas ha sido definida como un "privilegio exorbitante" de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.

Vale señalar que conforme lo dispuesto en el Acuerdo No. PSAA10-6979 de 2010 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura dispuso en su numeral 2.1 del artículo primero que *“La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a través de la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo, ejercerá el cobro por jurisdicción coactiva de las obligaciones impuestas a favor de la Nación - Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura, contenidas en providencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, los Tribunales Superiores y el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Bogotá D.C. y la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca. (...)”*.

### **(iii) Excepciones contra el mandamiento de pago**

Es pertinente indicar que el artículo 831 del Estatuto Tributario establece las excepciones que deben presentarse contra el mandamiento de pago, las cuales son taxativas, a cuyo efecto es preciso traer a colación dicho precepto normativo:

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

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

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

- 1. La calidad de deudor solidario.*
- 2. La indebida tasación del monto de la deuda”.*

De acuerdo a la normativa antes transcrita, no cabe duda que la misma Ley dispuso claramente las excepciones que se deben proponer contra el mandamiento de pago, las cuales son las precitadas y no otras, según lo cual no se encuentra taxativamente dispuesta la indebida notificación; luego al no estar establecida en la ley no es obligación para la administración resolver sobre la misma y en consecuencia es procedente su rechazo.

#### **(iv) De las multas impuestas conforme con el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010 y su inexecuibilidad**

La Ley 1395 de 2010 por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial, determinó en su artículo 49 que modificó el artículo 93 del Código de Procedimiento del Trabajo y la Seguridad Social, lo siguiente:

*Artículo 93. Admisión del recurso. Repartido el expediente en la Corte, la Sala, dentro de los veinte días hábiles siguientes, decidirá si es o no admisible el recurso. Si fuere admitido, dispondrá el traslado al recurrente o recurrentes para que dentro de este término presenten las demandas de casación. En caso contrario se procederá a la devolución del expediente al sentenciador de origen.*

*Presentada en tiempo la demanda de casación, la Sala resolverá si se ajusta a los requisitos antes señalados. Si así lo hallare ordenará el traslado de ella a quienes no sean recurrentes, por quince días hábiles a cada uno, para que formulen sus alegatos.*

**Si la demanda no reúne los requisitos, o no se presentare en tiempo, se declarará desierto el recurso, y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos mensuales.**

Con fundamento en el tercer inciso de la precitada norma, la Corte Suprema de Justicia impuso sanción contra el actor en providencia de fecha 27 de abril de 2016 por parte de la Corte Suprema de Justicia aclarada en auto del 7 de septiembre de 2016.

Posteriormente, mediante sentencia C-492 del 14 de septiembre de 2016, MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez, se declaró inexecutable la expresión “y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos” contenida en el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010, sin disponer nada más.

#### **(v) Efectos en el tiempo de la sentencia C-492 de 2016**

Al respecto, si bien la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos” contenida en el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010 en la sentencia C-492 de 2016, en esta no se realizó pronunciamiento expreso sobre los efectos en el tiempo de su decisión, razón por la cual se debe dar

aplicación a la regla general de que sus efectos son ex-nunc, es decir, hacia el futuro, conforme lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 que reza:

**ARTÍCULO 45. REGLAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN DESARROLLO DEL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD.** *Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.*

La misma Corte Constitucional a través de la sentencia de unificación SU-037 de 2019<sup>4</sup>, se refirió a los efectos de sus sentencias de constitucionalidad, en donde señaló:

*“...en la actualidad, **por regla general y salvo que se indique expresamente algo diferente en el fallo, la declaratoria de inexecutable de una disposición tiene efectos hacia futuro (ex nunc)** y esto, según lo ha explicado esta Corte, encuentra sustento en los principios de seguridad jurídica y democrático, los cuales implican “la presunción de constitucionalidad de las normas que integran el sistema jurídico” mientras ella no sea desvirtuada por este Tribunal en una providencia con fuerza erga omnes, luego de surtirse un proceso de constitucionalidad abstracta.*

*5.6. En este orden de ideas, **cuando esta Corporación declara la inconstitucionalidad de una norma sin retrotraer los efectos de su determinación, convalida de contera las situaciones jurídicas consolidadas a su amparo entre el instante en el que entró en vigencia y la fecha de la sentencia, pues las actuaciones adelantadas en ese lapso, en principio, se reputan como legítimas por haber sido ejecutadas en consonancia con el derecho positivo vigente.** (Subrayado y negrillas fuera de texto) (...)”*

De lo expuesto, tenemos que la declaratoria de inexecutable de la expresión “y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos” contenida en el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010, no afecta las situaciones que se consolidaron antes de su ejecutoria, razón por la cual no se puede predicar la ilegalidad en el cobro de los aranceles judiciales recaudados durante el período en que la norma estuvo vigente.

Como se observa, la sentencia C-492 de 2016 no señaló efectos retroactivos a su declaratoria de inexecutable, es decir, no trasladó los efectos de la sentencia hasta el momento de la expedición de la norma, y tal es la razón por la que siempre se ha sostenido que la decisión produjo efectos hacia el futuro, a partir de la fecha en que fue proferida la sentencia, esta fue, del 14 de septiembre de 2016, en virtud de los principios de irretroactividad, seguridad jurídica y buena fe.

Así, cuando no se retrotraen los efectos de la determinación, se convalidan las situaciones jurídicas consolidadas a su amparo entre el instante en el que entró en vigor la norma y la fecha de la sentencia, pues las actuaciones, durante ese lapso, se reputan como legítimas por haber sido ejecutadas con el derecho positivo vigente.

En el presente caso como quiera que la Corte Constitucional no moduló nada respecto a las multas impuestas durante la vigencia de la norma, se considera que entre la fecha de

<sup>4</sup> Corte Constitucional – Sentencia SU-037 del 31 de enero de 2019 – Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez.

entrada en vigencia de la Ley 1395 de 2010, 12 de julio de 2010 y el 14 de septiembre de 2016 fecha en la cual se declaró inexecutable la expresión “*y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos*” contenida en el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, debe adelantar los procesos de cobro coactivo con la documentación recibida por la Sala de Casación Laboral que cumplieran con los requisitos de ley, en razón a que las providencias allegadas se encuentran amparadas por la ley puesto que gozan del doble amparo presuntivo de legalidad (en tanto formalmente emitida), y acierto (en la medida que la argumentación y razonamientos expuestos fue correcta).

#### **IV. CASO EN CONCRETO:**

Mediante providencia del 7 de abril de 2016, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral, impuso al actor multa de 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes, conforme lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010, aclarada en auto del 7 de septiembre de 2016 respecto del nombre del sancionado, quedando ejecutoriada el 14 del mismo mes y año.

Una vez ejecutoriada, fue remitida por parte de dicha corporación mediante comunicación SSCL / Oficio No. 15209 de fecha 18 de noviembre de 2016 a la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial para efectuar su cobro a través de la prerrogativa de cobro coactivo.

En atención a que la providencia constituía título ejecutivo, con oficio persuasivo DEAJPR16-7869 del 12 de diciembre de 2016, se conminó al multado a pagar el valor de la obligación impuesta por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, equivalente a 10 SMLMV.

Posteriormente, mediante la Resolución No. 001 del 16 de abril de 2018, se emitió mandamiento de pago a favor del Consejo Superior de la Judicatura contra el señor Gilberto Duque Ospina, citándosele a las instalaciones de la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo con el fin de notificarlo personalmente del acto, no obstante, ante la no comparecencia, se notificó mediante aviso enviado correo certificado el 2 de agosto de 2019.

Dentro del término legal, el aquí demandante formuló excepciones contra el mandamiento de pago, en el que excepcionó: “A.) Falta de título ejecutivo; B.) Pérdida de ejecutoria del título por revocación de la providencia judicial que lo creó; C.) Nulidad suprallegal; D.) Excepción suprallegal por violación del derecho de igualdad y derecho de acceso a la administración de justicia; y E.) Excepción por inconstitucionalidad.

En atención a ello, a través de la Resolución No. DEAJGCC19-2984 del 8 de octubre de 2019, se resolvieron las excepciones, negando la excepción de pérdida de ejecutoria del título ejecutivo por revocación directa de la providencia judicial que lo creó, rechazando las demás por no encontrarse taxativamente en las establecidas en el artículo 831 del Estatuto Tributario.

De nuevo dentro del término legal, el deudor presentó recurso de reposición en contra de la Resolución DEAJGCC19-2984 del 8 de octubre de 2019, resuelto mediante la Resolución No. DEAJGCC20-588 del 6 de febrero de 2020, no reponiendo.

Realizado el anterior recuento fáctico, tenemos que en ejercicio de la prerrogativa de cobro coactivo, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial tenía la obligación legal de realizar las acciones tendientes para su cobro, sin que las excepciones propuestas por el demandante tuvieran vocación de éxito, pues se encontraban dirigidas a cuestionar la legalidad del título ejecutivo, lo cual no correspondía al tratarse de una providencia judicial en firme y, en cuanto a la decisión de la Corte Constitucional.

La argumentación de la demanda se encuentra dirigida a sostener que no era procedente aplicar la sanción por cuanto el inciso 3° del artículo 49 de la Ley 1395 de 2010 fue declarado inexecutable por la sentencia C-492 de 2016 y por ende la pérdida de ejecutoria de los actos administrativos demandados.

Frente a ello, es necesario advertir que dicha sentencia de inconstitucionalidad tiene efectos *ex nunc*, es decir desde ahora y hacia el futuro; luego no desaparecieron los efectos de hecho y de derecho, pues al momento de ser sancionado, el inciso mencionado se encontraba vigente, de tal manera que el proceso de cobro coactivo está fundamentado en un título valor legalmente constituido.

Es necesario mencionar que ante la H. Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, los sancionados ya han formulado solicitud de nulidad de las multas atribuidas con ocasión de la sentencia de la Corte Constitucional, al respecto mediante Acta No.44 del 23 de noviembre de 2016, Magistrada Ponente Doctora Clara Cecilia Dueñas Quevedo, reza:

*“Sin embargo, tal y como lo aduce el memorialista la Corte Constitucional mediante sentencia C-492 de 2016, declaró inexecutable la expresión “y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos” al considerar que la norma acusada adolecía de una indeterminación insuperable en sus elementos estructurales, que impedía fijar el alcance de la restricción a los derechos a la igualdad, el debido proceso y de acceso a la administración de justicia, elementos de los cuales dependía también el análisis de constitucionalidad. De otro lado, determinó que la previsión legal limitaba de manera significativa los mencionados derechos sobre la presunta contribución de la medida a la descongestión de esta Sala, pero al mismo tiempo, esta medida era inconsistente con la naturaleza y la dimensión del fenómeno que pretendía enfrentar, razón por la cual carecía de toda idoneidad y eficacia, al provocar una restricción desmesurada e injustificada de los principios y derechos constitucionales invocados.*

*No obstante, lo anterior, la multa que le fue impuesta al apoderado fue dictada el 9 de febrero de 2016, esto es, previamente a que la Corte Constitucional profiriera tal decisión, y en consecuencia, la observancia de la norma que la establecía resulta obligatoria, pues las sentencias de constitucionalidad, no tienen efecto retroactivo, conforme al artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, que señala “Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”*

*Sobre los efectos en el tiempo de los fallos de inexecutableidad proferidos por la Corte Constitucional, ya ha tenido oportunidad de pronunciarse esta corporación en múltiples ocasiones, como en la sentencia, CSJ, SL 19 Julio, rad. 42166.*

*Finalmente, la Sala precisa recordar que tal como se puso de presente en los antecedentes de este proveído, la providencia que impuso la sanción, quedó en firme y ejecutoriada curso de reposición interpuesto contra esa decisión, luego aún se encontraba vigente el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 (12 de julio de 2010), y por tanto, esta norma era la norma llamada a regular el asunto*". (subraya fuera de texto)

Ahora bien, el demandante plantea que la decisión que le impuso la multa quedó ejecutoriada cuando se había proferido una decisión de inexecutableidad sobre la norma que se fundaba, lo que a su juicio haría inexecutable la misma por desaparecer sus fundamentos, argumento erróneo como se pasará a explicar.

Para el 27 de abril y el 7 de septiembre de 2016, fechas en que se impuso la multa y se aclaró el auto de imposición, la expresión "y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos" contenida en el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010, se encontraba vigente, sin que sea dable predicar que como quiera que la ejecutoria de la multa aclarada sea del mismo día en que se profirió la sentencia, lo cobije en sus efectos, por cuanto lo que se debe tener en cuenta es la fecha en que se profirieron los autos, no de su ejecutoria.

Más sin embargo, a manera de discusión, si bien la ejecutoria es del 14 de septiembre de 2016, misma fecha en que se profirió por parte de la Corte Constitucionalidad C-492 de 2016, esta produce efectos a partir del día siguiente, es decir, del 15 de septiembre de 2016, lo que contraría la hipótesis de la parte demandante, señalando igualmente que los actos proferidos a futuro dentro del proceso coactivo no se vieron afectados, pues se refiere a un cobro de una multa que se consolidó con anterioridad a la inexecutableidad de la norma y no fue cobijada por sus efectos.

Sobre desde cuando deben contarse los efectos a futuro de una sentencia de inexecutableidad, la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-973 de 2004, indicando que:

*...siempre que no se haya modulado el efecto de un fallo, una sentencia de constitucionalidad produce efectos a partir del día siguiente a la fecha en que la Corte ejerció la jurisdicción de que está investida, esto es, a partir del día siguiente al que se adoptó la decisión sobre la executableidad o no de la norma objeto de control, bajo la condición de haber sido divulgada a través de los medios ordinarios reconocidos por esta Corporación. Se entiende que es a partir del "día siguiente", pues la fecha en que se profiere la decisión, el expediente se encuentra al despacho y, por lo mismo, dicho fallo no puede aún producir efecto alguno.*

Es así que, si bien no se comparte el argumento sobre el cual una decisión o acto administrativo pueda afectarse por cambios normativos producidos en el término de su ejecutoria o de una declaración de inexecutableidad como en este caso, a manera de discusión, tampoco aplicaría en tanto la decisión quedó ejecutoriada el 14 de septiembre de 2016 y los efectos de la sentencia C-492 de 2016 se producen al día siguiente de que fuere proferida, esto es, el 15 de septiembre de 2016.

Por último, si bien para el apoderado pueda ser un argumento simplista el rechazar de plano la mayoría de excepciones propuestas, lo cierto es que el artículo 831 del Estatuto Tributario define cuales son las excepciones que proceden contra el mandamiento de pago, recordando que el proceso coactivo no es el escenario para discutir el título ejecutivo.

Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia de fecha 12 de agosto de 2014<sup>5</sup>, dispuso:

*Para la Sala no es procedente analizar los argumentos expuestos, porque en el proceso de cobro coactivo no cabe discutir la legalidad del acto administrativo que sirve de título ejecutivo.*

*Su discusión o impugnación debe hacerse en sede administrativa o judicial, por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho donde debe probarse la nulidad del mismo.*

*3.2.1. Eso explica el sentido del artículo 829-1 del Estatuto Tributario que prohíbe debatir, en el procedimiento administrativo de cobro, cuestiones que debieron ser objeto de discusión en la vía gubernativa.*

*3.2.2. Atacar la legalidad de los actos administrativos que sirven de título para el cobro coactivo, mediante la proposición de excepciones contra los mismos, fundadas en hechos sucedidos con anterioridad, desconocería el carácter ejecutorio del título.*

*Igualmente, desnaturaliza el procedimiento de ejecución que sólo busca obtener coercitivamente del deudor, el pago a favor del acreedor, de una obligación sobre cuya claridad, expresión y exigibilidad, no existe duda alguna. La legalidad del título, debe discutirse en el proceso declarativo respectivo y no en el de cobro forzoso de las obligaciones.*

*3.2.3. Así, si existen cuestionamientos en relación con los actos que constituyen título ejecutivo, el interesado debe interponer los recursos administrativos correspondientes y, posteriormente, si es del caso, acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*3.2.4. Lo expuesto se corrobora si se tiene en cuenta que ninguna de las excepciones que pueden proponerse en el proceso de cobro coactivo, está prevista para cuestionar la legalidad del acto administrativo que sirve de título ejecutivo<sup>6</sup>. Únicamente se permite que dicha situación sea discutida ante la jurisdicción contencioso administrativa y, por tanto, contempla la excepción de “interposición de demandas de restablecimiento del derecho”.*

Como se señaló en los argumentos de defensa, el artículo 99 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo dispone que constituyen título ejecutivo “*Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero*”.

## **V. EXCEPCIONES.**

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta – Sentencia del 12 de agosto de 2014 – Rad. 20298 – Consejero Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez

**(i) Los actos de ejecución no son objeto de control jurisdiccional**

En atención a que el demandante dentro de los actos demandados incluyó la Resolución No. 001 del 16 de abril de 2018 que libró mandamiento de pago, tal como se desarrolló en el acápite de razones de la defensa, al ser un acto de ejecución, no es susceptible de control jurisdiccional.

Al respecto, el artículo 101 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció:

**ARTÍCULO 101. CONTROL JURISDICCIONAL.** *Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.*

En este orden de ideas, la citada Resolución no puede ser objeto del presente proceso.

**(ii) Legalidad de los actos administrativos demandados**

Es pertinente advertir desde ya que las Resoluciones DEAJGCC19-2084 y DEAJGCC20-588, actos administrativos enjuiciados, se encuentran amparadas bajo la presunción de legalidad, en tanto fueron expedidas con fundamento en la Constitución y la Ley y por el funcionario competente conforme el artículo 83 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que a la letra establece:

**“ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.** *Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”.*

De tal suerte que la resolución sobre las cuales se decidieron las excepciones contra el mandamiento de pago y el recurso de reposición, fueron expedidas con fundamento en la ley, reiterando que el proceso coactivo no era el escenario para discutir el título ejecutivo.

**(iii) Ausencia de decaimiento de los actos administrativos por inexecutable del aparte del inciso 3º del artículo 49 de la Ley 1395 de 2010.**

Si bien en virtud de la sentencia C-492 de 2016, emanada de la Corte Constitucional, se declaró inexecutable la expresión “y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos”, contenida en el artículo 49 de la Ley 1395 del 2010”, en la providencia no se realizó pronunciamiento expreso sobre los efectos en el tiempo de su decisión, razón por la cual se debe dar aplicación a la regla general de que sus efectos son ex-nunc, es decir, hacia el futuro, conforme lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996.

En tal sentido, compete a la División de Fondos Especiales y cobro coactivo, el acatar lo ordenado en providencia de fecha 27 de abril de 2016 por parte de la Corte Suprema de Justicia aclarada en auto del 7 de septiembre de 2016, y por ende, no era posible acceder a la exoneración de la multa impuesta al accionante, debiéndose continuar el trámite del

proceso de cobro coactivo de la referencia para recaudar el dinero de la multa impuesta por la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral, toda vez que el título base de la ejecución, es exigible.

**(iv) La innominada.**

De conformidad con el Artículo 187, inciso 2º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicito se declare cualquier otra que el fallador encuentre probada en el curso del proceso.

**VI. PRUEBAS**

**1.- DOCUMENTAL:** Solicito a su señoría, decretar y tener como pruebas las documentales que se aportarán como antecedentes administrativos.

**VII. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS**

De conformidad con el artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, me permito aportar como antecedentes administrativos el cuaderno del proceso coactivo 2016-00476.

**VIII. ANEXOS**

Me permito anexar los documentos relacionados en los acápite de pruebas y de antecedentes administrativos, así como los siguientes:

1. Poder otorgado por la Directora Administrativa de la División de Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.
2. Resolución No. 5393 de 16 de agosto de 2017, por la cual el Director Ejecutivo de Administración Judicial delega la función de representación judicial y extrajudicial en la Directora Administrativa de la División de Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.
3. Resolución No. 7361 del 3 de noviembre de 2016, por medio de la cual se hace un nombramiento en propiedad.
4. Acta de Posesión de la doctora Belsy Yohana Puentes Duarte.

**IX. PETICIONES**

Se declare la prosperidad de las excepciones de mérito planteadas y en consecuencia se nieguen las pretensiones de la demanda, por las razones de hecho y de derecho expuestas en este escrito. Así mismo, que se condene a la parte demandante en el pago de las costas y agencias en derecho conforme las tarifas fijadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

## X. NOTIFICACIONES

Las recibiré en la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Calle 72 No.7-96 Piso 8º. Tel. 555 3939, Ext. 1078 o 1080 de Bogotá. Buzón electrónico de notificaciones: [deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co](mailto:deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co). Correo electrónico propio institucional: [cmejia@deaj.ramajudicial.gov.co](mailto:cmejia@deaj.ramajudicial.gov.co) Celular: 310 6253671.

De la honorable juez,



**CÉSAR AUGUSTO MEJÍA RAMÍREZ**

C.C. 80.041.811 de Bogotá

T.P. 159.699 del Consejo Superior de la Judicatura

Dirección Ejecutiva de Administración Judicial