

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 13 de agosto de 2020

AUTO

MAGISTRADO PONENTE: PATRICIA FEUILLET PALOMARES

ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE:	76-001-33-33-011-2018-00153-01
DEMANDANTE:	MABEL VALENCIA CALERO Y OTROS
DEMANDADO:	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES
ASUNTO	APELACIÓN DE AUTO – CONFIRMA AUTO QUE DECLARÓ PROBADA LA EXCEPCIÓN DE INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA.

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Se procederá a resolver el recurso de apelación propuesto por la parte demandante, contra la decisión del Juzgado 11 Administrativo de Cali, por interlocutorio nro. 761 del 1 de noviembre de 2019, que declaró probada la excepción de inepta demanda frente al Oficio nro. 105244445-14-000113 del 12 de enero de 2018.

II. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA, la señora Mabel Valencia Calero demandó a la DIAN para que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- 1) Oficio nro. 105244445-14-000113 del 12 de enero de 2018, proferido por la División de Gestión de Cobranza de la Dirección Seccional de Impuestos de Cali que no estudió las excepciones de fondo propuestas contra el mandamiento de pago por extemporáneas.
- 2) Oficio nro. 105244445-14-000745 del 19 de febrero de 2018, proferido por el Grupo Interno de Trabajo de Coactiva I, División de Gestión de Cobranza de la Dirección Seccional de Impuestos de Cali que amplió el alcance del acto administrativo nro. 105244445-14-000113 del 12 de enero de 2018.

Como restablecimiento del derecho, solicitó que se exonere al demandante del pago de la sanción por no haber presentado la declaración de renta por el periodo 1 del año gravable 2007 y se ordene a la entidad demandada expedir los actos administrativos de levantamiento de las medidas cautelares de embargo y secuestro de todos los bienes muebles de propiedad del contribuyente.



III.DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio nro. 761 del 1 de noviembre de 2019¹, el Juzgado 11 Administrativo de Cali declaró probada la excepción de inepta demanda frente a los actos administrativos demandados (min: 11:12:23):

Dijo que con la contestación de la demanda se aportó el expediente administrativo, en el que encontró que, el 27 de julio de 2016, se profirió el auto que libró mandamiento de pago, que fue notificado el 29 de septiembre de 2016 y, como no se presentaron excepciones, el 21 de octubre de 2016 se profirió la resolución que ordenó seguir adelante la ejecución.

Concluyó que los actos demandados son de trámite, pues solo informaron al demandante que el término para presentar las excepciones se encontraba vencido y, por tanto, no se pronunciaron frente a las excepciones, ni ordenaron continuar adelante con la ejecución, por lo que quedó probada la excepción de inepta demanda formulada por la parte demandada, en virtud a lo previsto en el artículo 101 del CPACA y 835 del Estatuto Tributario.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

El apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación contra la decisión tomada por el Juzgado Once Administrativo de Cali (Min:11:17:02):

Mencionó que no fue notificado personalmente del acto administrativo que libró mandamiento de pago, porque se encontraba en la ciudad de Bogotá, sin embargo, la entidad demandada continuó con la ejecución del proceso de cobro coactivo con violación al debido proceso.

Expuso que la notificación personal del mandamiento de pago debe ser principal y las demás formas de notificación subsidiarias, y que sólo se dio cuenta de la existencia del proceso de cobro coactivo cuando a la señora Mabel Valencia Calero le fue retenido el vehículo en que se movilizaba, como consecuencia de dicho proceso ante la DIAN.

V.CONSIDERACIONES:

1. Competencia

De conformidad con el inciso 4 del numeral 6 del artículo 180 del CPACA, *“el auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.”*

2. Problema jurídico

De conformidad con el recurso de apelación, le corresponde a la Sala determinar si los actos acusados, Oficio nro. 105244445-14-000113 del 12 de enero de 2018 y Oficio nro. 105244445-14-000745 del 19 de febrero de 2018, son susceptibles de ser

¹ Folio 107-108

demandados en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 138 de la Ley 1437 o si, por el contrario, al no estar contenidos en los casos mencionados en el artículo 101 de la Ley 1437 y el artículo 835 del Estatuto Tributario, prosperaría la excepción de inepta demanda.

Para abordar el análisis se consideran los siguientes aspectos: **i)** los actos demandables en el procedimiento administrativo de cobro coactivo y **ii)** el caso concreto.

3. Tesis del despacho

El Despacho confirmará la decisión apelada, pues los actos administrativos demandados no se enmarcan dentro de los que pueden ser demandados por jurisdicción coactiva.

4. Caso Concreto

4.1. Procedimiento administrativo de cobro coactivo – actos demandables

El artículo 101 de la Ley 1437 de 2011 relaciona taxativamente los actos administrativos proferidos en el transcurso de un proceso de cobro coactivo que son susceptibles de control de legalidad. Al respecto dijo:

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.

Por su parte, el artículo 835 del Estatuto tributario dispone:

ARTÍCULO 835. INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción

Sobre los actos administrativos proferidos en un proceso de cobro coactivo que pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado² ha dicho:

[R]esulta preciso traer a colación el artículo 101 del CPACA y el artículo 835 del ET, en virtud de los cuales solo son demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo: (i) el acto que decide las excepciones; (ii) el que ordena seguir adelante la ejecución, y (iii) el que liquida el crédito. No obstante, esta corporación ha precisado que, además de los actos mencionados, también es demandable el acto aprobatorio del remate, porque genera una situación distinta a la simple ejecución de la obligación tributaria. En todo caso, se ha precisado que es necesario verificar si el acto enjuiciado resuelve de fondo una situación jurídica, en el sentido de afectar un derecho subjetivo: (...) dentro del procedimiento administrativo de cobro pueden expedirse actos administrativos que no versen sobre la ejecución propiamente dicha de la obligación tributaria, pero que sí

² Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 24 de octubre de 2019, radicación número: 54001-23-33-000-2019-00149-01(24779).



constituyen una verdadera decisión de la Administración, susceptible del control jurisdiccional, en tanto afectan derechos, intereses u obligaciones de los contribuyentes o responsables del impuesto. Por eso, en aras de la protección jurídica de controversias independientes a la ejecución de la obligación tributaria, son demandables ante esta jurisdicción los actos administrativos definitivos, expedidos por la Administración Tributaria de conformidad con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, tesis que reitera la Sección en esta providencia.

En otro pronunciamiento, el Consejo de Estado³ concluyó:

La Sala no se ocupará de resolver acerca de la legalidad del mandamiento de pago, ni del auto de adecuación del procedimiento de cobro coactivo, porque son actos que no pueden reputarse como impugnables. **1.2** Las decisiones de la Administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o aquellas que hagan imposible la continuación de una actuación o que decidan de fondo el asunto son las únicas susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al tenor de lo previsto en el artículo 43 del CPACA. De ahí que, como lo ha sostenido esta Sección, los “actos preparatorios, de trámite y de ejecución que, como tales, se limitan a preparar, impulsar la actuación administrativa, o dar cumplimiento a la decisión no [sean] demandables”. **1.3** Eso explica que los artículos 101 del CPACA y 835 del E.T., aplicables al procedimiento administrativo de cobro coactivo, traten como demandables los que fallan las excepciones, ordenan llevar adelante la ejecución y liquidan el crédito, sin perjuicio de que existan otros que pueden ser objeto de control judicial, siempre que afecten derechos, intereses u obligaciones del ejecutado y que no versen sobre la ejecución propiamente dicha.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se concluye:

En principio, el artículo 101 del CPACA sólo permite demandar el acto que decide las excepciones siempre que sean a favor del deudor, a diferencia de lo regulado en el artículo 835 del Estatuto Tributario que permite demandar los actos que fallan las excepciones, ya sea que se decidan a favor o en contra del deudor, norma ésta última que prima para efectos tributarios, dada la especialidad de la regla, como lo reconoce el artículo 100 ibídem.

Dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo pueden expedirse actos administrativos que no versen sobre la ejecución propiamente dicha de la obligación tributaria, pero que sí constituyen una verdadera decisión de la administración, como el auto aprobatorio del remate, que sí son susceptibles del control jurisdiccional, en tanto afectan derechos, intereses u obligaciones de los contribuyentes o responsables del impuesto.

4.2. Solución del caso

³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del seis (6) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). radicación número: 25000-23-37-000-2015-01583-01(23765).



De conformidad con el artículo 320⁴ del CGP, aplicable por remisión del artículo 306⁵ del CPACA, se resolverá el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto. Asimismo, el artículo 328 del CGP dispone entre otros aspectos que: *“el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley”*.

Del tenor literal de la norma en cita, el Despacho concluye que la voluntad del legislador es que, en virtud del recurso de apelación, el superior estudie y revise la decisión proferida por el *a quo*, pero con una característica especial, y es que dicha instancia se limita a aquellos precisos cargos expuestos por el recurrente al sustentar su inconformidad, los cuales se encuentran limitados, en virtud de la congruencia, a lo decidido por el juez en primera instancia.

En el presente asunto se presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho para que se declare la nulidad del Oficio nro. 105244445-14-000113 del 12 de enero de 2018, proferido por la División de Gestión de Cobranza de la Dirección Seccional de Impuestos de Cali, que explicó que no estudió de fondo las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago por extemporáneas, y la Resolución nro. 105244445-14-000745 del 19 de febrero de 2018, proferida por el Grupo Interno de Trabajo de Coactiva I., División de Gestión de Cobranza de la Dirección Seccional de Impuestos de Cali que amplió el alcance del acto administrativo nro. 105244445-14-000113 del 12 de enero de 2018.

El Oficio nro. 105244445-14-000113 del 12 de enero de 2018⁶, proferido por la División de Gestión de Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos de Cali, contestó un escrito de la parte demandante⁷ con el que presentó las excepciones contra el mandamiento de pago y argumentó que en el proceso de cobro coactivo se vulneró el derecho de defensa y debido proceso, porque no se le notificó el auto de apertura nro. 052382011001574 del 27 de mayo de 2011, y que solo pudo efectuar la defensa técnica, controvertir las pruebas y aportar unas nuevas el 15 de diciembre de 2017, cuando se realizó la audiencia de secuestro.

Argumentó que la Dian *“sólo se limitó a enviar a una dirección donde ya no residía, a sabiendas que siempre le estaría devolviendo las notificaciones de los actos administrativos, violando así directamente el Artículo 563 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 59 Decreto Nacional 019 de 2012”*.

La División de Gestión de Cobranza de la Dian, a través del oficio demandado, contestó

⁴ Artículo 320. Fines de la apelación.

El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.

⁵ ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

⁶ Folio 149 del cdo de pruebas

⁷ Folio 117 del cdno de pruebas



la solicitud presentada e informó que las excepciones formuladas atacan el mandamiento de pago nro. 20160302001165 del 27 de julio de 2016 notificado el 18 de agosto de 2016 y concluyó que no podían ser decididas porque fueron presentadas extemporáneamente en virtud a lo dispuesto en el artículo 830 del Estatuto Tributario.

El Grupo Interno de Trabajo de la División de Gestión de Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuesto de Cali profirió el Oficio nro. 105244445-14-000745 del 19 de febrero de 2018⁸, con el que dio alcance a lo expuesto a través del Oficio nro. 105244445-14-000113 del 12 de enero de 2018 y expuso:

[...]me permito informar que una vez enviada sus peticiones al área Jurídica de la Dirección de Impuestos de Cali, no es posible acceder a sus solicitudes, ya que todas las actuaciones realizadas en el proceso de cobro coactivo se encuentran ajustadas a derecho y la entidad ha agotado cada etapa como lo ordena el Estatuto Tributario, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como las demás normas concordantes, dotándolas de toda legalidad y cumplimiento frente a terceros[...]

[...]

Es por lo anterior que, nos permitimos dar claridad sobre la finalidad del procedimiento de cobro coactivo, el cual no tiene como propósito la declaración o constitución de obligaciones o derechos, sino la de hacer efectivas, mediante su ejecución, las obligaciones, claras expresas y exigibles previamente definidas a favor de la Nación y a cargo del contribuyente, dicha ejecución parte y requiere de la existencia de un acto previo, denominado título ejecutivo, de conformidad con la jurisprudencia, que no es otra cosa, que la aptitud e idoneidad del acto administrativo para servir de título de ejecución y teniendo en cuenta que ya se vencieron los términos para discutir la imposición del impuesto o presentar alguna solicitud de revocatoria directa, el mismo se encuentra ejecutoriado y sirve de título ejecutivo en nuestro proceso.

En consecuencia, revisado el texto de los oficios demandados, la Sala observa que lo decidido en ellos no se encuadra en las decisiones susceptibles de ser demandadas en los procesos de cobro coactivo, pues, mediante esos oficios, con ocasión al escrito de excepciones presentado por el demandante, la Dian informó que las excepciones presentadas eran extemporáneas y no emitió un pronunciamiento de fondo a favor o en contra del deudor.

Siendo así, la Sala confirmará el auto interlocutorio nro. 761 del 1 de noviembre de 2019 proferido por el Juzgado 11 Administrativo Oral de Cali, que declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

En consecuencia, se

RESUELVE

PRIMERO. - CONFIRMAR el auto interlocutorio nro. 761 proferido por el Juzgado 11 Administrativo de Cali en la audiencia inicial del 1 de noviembre de 2019, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. - Ejecutoriada la presente providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

⁸ Folio 280 del cdno de pruebas

RADICACIÓN
Medio de control
Demandante
Demandado

: 2018-000153-01
: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
: MABEL VALENCIA CALERO Y OTROS
: DIAN



NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,

PATRICIA FEUILLET PALOMARES

LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT

Vo.Bo Secretario
LAEI