



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 23 de julio de 2020

Auto Interlocutorio nro. 163

MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA FEUILLET PALOMARES

| | |
|-------------------|--|
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL |
| EXPEDIENTE: | 76111-33-33-002-2019-00122-01 |
| DEMANDANTE: | JOSÉ EDINSON GARCÍA RODRÍGUEZ Y SORELYD VALDEZ DE GARCÍA |
| DEMANDADO: | MUNICIPIO DE TULUA |
| ASUNTO | REVOCA AUTO |

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha. (Acta No. ____).

I. OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación instaurado por el apoderado judicial de la parte demandante, contra el auto interlocutorio nro. 360 del 31 de julio de 2019 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Buga, mediante el cual rechazó la demanda al considerar que los actos administrativos demandados no son susceptibles de control jurisdiccional.

II. ANTECEDENTES

2.1 Pretensiones

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA, el abogado José Edinson García Rodríguez, actuando en nombre propio y en representación de la señora Sorelyd Valdez de García, demandaron al Municipio de Tuluá, para que se decrete la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Oficio nro. 270.25 del 06 de febrero de 2019 que dio respuesta al derecho de petición radicado el 21 de enero de 2019 y negó la excepción de prescripción de la acción de cobro.
- Oficio nro. 270.25 del 27 de marzo de 2019, que resolvió el recurso de reconsideración de fecha 08 de marzo de 2019.
- El mandamiento ejecutivo de pago nro. 0106-97 del 26 de noviembre de 1997.
- El mandamiento ejecutivo de pago nro. STM-270-0095 del 15 de mayo de 2006.



2.2 Del auto apelado

El Juzgado Sexto Administrativo Oral de Buga, mediante auto interlocutorio nro. 360 del 31 de julio de 2019, rechazó de plano la presente demanda. Argumentó que los actos administrativos demandados contenidos en los oficios nro. 270.25 del 06 de febrero de 2019 y nro. 270.25 del 27 de marzo de 2019 no son susceptibles de control judicial, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 169 del CPACA.

De igual manera, consideró que los mandamientos ejecutivos de pago nro. 0106-97 del 26 de noviembre de 1997 y nro. STM-270-0095 del 15 de mayo de 2006 no son demandables ante esta jurisdicción, conforme a lo establecido en el artículo 101 del CPACA.

2.3 Fundamentos del recurso de apelación

Inconforme con la decisión, el apoderado judicial de la parte demandante interpuso el recurso de apelación contra el auto interlocutorio nro. 360 del 31 de julio de 2019, que rechazó la demanda por encontrar que los actos administrativos demandados no son susceptibles de control jurisdiccional.

Manifestó textualmente lo siguiente:

“(...) Se parte de la premisa que el estudio de la demanda debe hacerse de manera integral, es decir en todo su contenido. Y de este estudio es que adolece el pronunciamiento del juzgado que lo llevó a rechazarla en su integridad. Veamos:

*Enseña el expediente que la demanda contiene unas pretensiones o declaraciones de carácter **principal** y unas declaraciones o pretensiones **subsidiarias**, las cuales no fueron analizadas en su **conjunto** como libelo. Téngase presente que constitucional y jurisprudencialmente es deber del juez interpretar integralmente la demanda a fin de dar vía libre al derecho de acceso a la administración de justicia y a la realización material del mismo, atendiendo la tutela judicial efectiva.*

(...)

Acorde con las voces del auto interlocutorio apelado, dos son los argumentos que soportan la decisión del juzgado, a saber:

Un primer argumento que sustenta el rechazo de la demanda consiste en: (...)

*Un evidente **error de juicio** se presenta en las dos afirmaciones contenidas en el párrafo transcrito: (i) **En** la primera afirmación, al considerar que los oficios del 6 de febrero y del 27 de marzo de 2019, expedidos por el Municipio de Tuluá – Secretaría de Hacienda-, contienen **“una respuesta que no crea, modifica, ni extingue situación jurídica alguna** en relación con la demandante,...*

La anterior afirmación no está en consonancia con el contenido mismo de cada uno de los oficios en referencia.

(...)

*Explicitado el contenido de los oficios referenciados, en cuanto **niegan claramente unos derechos que los solicitantes consideran tener, creando así una situación jurídica desfavorable a los peticionarios**, no es jurídicamente viable afirmar que tales actos administrativos adolecen de la condición de actos definitivos al tenor del artículo 43 del CPACA, porque es claro*



que decidieron directamente el fondo del asunto y por ello, son pasibles de controvertirlos en la jurisdicción contenciosa administrativa.

(ii) En la segunda afirmación, el error de juicio se presenta al considerar que en los oficios del 6 de febrero y del 27 de marzo de 2019, expedidos por el Municipio de Tuluá – Secretaria de Hacienda-, simplemente se “... **se hace alusión a la posibilidad de interponer el recurso contra la liquidación de resolución oficial por medio de la cual el Municipio lo declaro deudor moroso del impuesto predial, siendo este el acto definitivo ... que pretende ser sometido al control de legalidad.**

No es acertada la apreciación del juzgado:

Primero, en cuanto el juzgado considera que la resolución oficial del municipio por la cual se declaró moroso a los aquí demandantes, vale decir, la número 270-59-5482 de agosto 31 de 2018, es la que se pretende someter al control de legalidad, **porque**, precisamente contra esta resolución, se presentó y resolvió el recurso de reconsideración **de una manera favorable a los accionantes**, en cuanto **se aceptó la prescripción de la vigencia del impuesto predial por el año 2013**, como se había solicitado por los interesados al proponer el recurso de reconsideración.

(...)

Segundo, en cuanto el juzgado considera que los oficios del 6 de febrero y del 27 de marzo de 2019, expedidos por el Municipio de Tuluá – Secretaria de Hacienda, simplemente se “... **se hace alusión a la posibilidad de interponer el recurso contra la liquidación de resolución oficial por medio de la cual el Municipio lo declaro deudor moroso del impuesto predial,**...

Y no es acertada la anterior afirmación, porque el aparte del oficio 270.25 del 27 de marzo de 2019 (...) cuando dice que “...usted tuvo la posibilidad de interponer el recurso contra la liquidación de resolución oficial por medio de la cual el municipio lo declaró deudor moroso del impuesto predial unificado...” no tiene otro entendimiento diferente que recordarle a los peticionarios José Edinson García Rodríguez y Sorelyd Valdés de García, que habían tenido la oportunidad de interponer el recurso de reconsideración contra la Resolución de liquidación oficial 270-59-5482 del 31 de agosto de 2018, como en efecto sucedió y que oportunamente le fue resuelto favorablemente en los términos de la Resolución No. 270-59-0014 del 17 de enero de 2019 (...)

Así las cosas, no es válida la afirmación del Despacho judicial en el sentido que se quiere dar, **para negarle el carácter de verdaderos actos administrativos a los** oficios del 6 de febrero y del 27 de marzo de 2019, (...) y así cercenar el legítimo derecho de los demandantes de acceder a la Administración de Justicia.

UN SEGUNDO ARGUMENTO que sustenta el RECHAZO DELA DEMANDA...

(...)

Necesario es iniciar esta sustentación del recurso de apelación, señalado que en materia de controversias judiciales derivadas de la actuación administrativa de cobro coactivo, dos son los procesos habilitados para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de un mismo medio de control: el de nulidad y restablecimiento del derecho. Veamos:

1. Demandar los actos administrativos que conforma el título ejecutivo y soportan el posterior mandamiento de pago, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, artículo 138 del cpaca.

Este medio de control parte del supuesto fáctico y legal que al demandante le sean comunicados o notificados en forma legal los actos administrativos que sustentan el título.

En el caso presente no se cumple el anterior requerimiento legal, porque las Resoluciones números: (i) 615-97 del 10 de noviembre de 1997, 8...) y (ii) SRM-145 del 08 de febrero de 2006, (...), no se expidieron a cargo de los aquí demandantes y por ende no se les notificó tales actos administrativos, a pesar de ser interesados directamente porque figuraban en el Certificado de Matrícula Inmobiliaria del inmueble materia del impuesto predial. Tales decisiones



administrativas se expidieron a cargo de otras personas que figuraban en el Certificado de Matricula Inmobiliaria, como se detalla en el escrito de adición de la demanda, a quienes tampoco se les notificó en legal forma estos actos de conformación del título.

Visto lo anterior, es evidente que los aquí demandantes no tuvieron oportunidad legal para controvertir los actos administrativos ya referenciados, que hoy de manera ilegal, después de 26 años (enero de 1993), el Municipio de Tuluá pretende cobrar tales impuestos a los accionantes.

Esta circunstancia legal, de violación del derecho de defensa consagrado en el artículo 29 de la carta política, **habilita a los señores José Edinson García Rodríguez y Sorelyd Valdés de García, para demandar en esta oportunidad la nulidad de las resoluciones números (i) 615-97 del 10 de noviembre de 1997,** que decretó la deuda a favor del municipio de Tuluá por la suma de \$1.498.164 y **(ii) SRM-145 del 08 de febrero de 2006,** que decretó la deuda a favor del municipio de Tuluá por la suma de \$9.379.632, como se **solicitó en la demanda en el acápite de declaraciones subsidiarias,** relacionadas con la **invalidez** que comporta la **nulidad** de estos actos administrativos, **pedimento este ignorado por el juzgado del conocimiento.**

(...)

2. **Demandar, no en los términos del artículo 101 del cpaca, sino en los términos de las reglas especiales del artículo 835 del Estatuto Tributario, como lo indica el numeral 1 del artículo 100 del cpaca, las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llegar adelante la ejecución. Ello porque el contenido del procedimiento administrativo de cobro coactivo contenido en los artículos 98 a 101 del CPACA, está referido a procedimiento ordinario, en ausencia de normas especiales sobre la materia, que no es el caso presente.**

Continuando con la secuencia de la actuación administrativa de cobro coactivo por parte del Municipio de Tuluá, se repite la omisión de la notificación de los Mandamientos de pago número (i) 0106-97 de noviembre 26 de 1997, y (ii) STM-270-0095 del 15 de mayo de 2006, **dictados a cargo de personas diferentes a los aquí demandantes**, como se reitera en la demanda, no obstante que la Administración municipal tenía pleno conocimiento del interés que les asistía a los aquí accionante, por aparecer sus nombres en el certificado de matrícula inmobiliaria del predio objeto del impuesto cobrado.

En los términos anteriores se violó el artículo 37 del CPACA, que ordena comunicar la existencia de la actuación a las terceras personas que puedan resultar afectadas por la decisión administrativa, como efectivamente ocurría con el mandamiento de pago y decisiones precedentes a este, respecto de los aquí demandantes.

En el orden de ideas expuesto, los demandantes no tuvieron oportunidad de ejercer el derecho de defensa, porque se violó flagrantemente el debido proceso del artículo 29 de la Constitución Política, (...)

En armonía con lo anterior, los demandantes no tuvieron oportunidad de presentar excepciones contra los mandamientos de pago y por tanto ante la inexistencia de actos administrativos que resolvieran excepciones, se presenta la imposibilidad jurídica de demandarlos.

(...)

La única respuesta plausible en defensa del derecho de acceso a la administración de justicia, es que los demandantes les asiste el derecho a demandar en su integridad los actos administrativos expedidos, incluidas las facturas de cobro que incorporan el impuesto predial desde el año 1993, es decir, 26 años atrás...

Los anteriores planteamientos son suficientes para controvertir el argumento del juzgado en cuanto a la imposibilidad legal de demandar, en el caso concreto, unos mandamientos de pago que sin contar con la notificación legal a los aquí demandantes, se quieren ejecutar con la flagrante violación del debido proceso y sus elementos de defensa, contradicción y publicidad.



Siguiendo con el análisis y la correspondiente glosa al auto apelado, debe indicarse de manera puntual que dos afirmaciones allí contenidas, no corresponde a la realidad del texto de la demanda, ni a las pruebas anexadas al plenario como pasa a explicarse:

1.- Se afirma en la primera parte del párrafo en análisis, que como la declaratoria de nulidad se solicita "... de los actos administrativos contenidos en (...) el juzgado considera con fundamento en el Artículo 11 del CPACA, que tales mandamientos de pago no son demandables ante la jurisdicción contenciosa Administrativa, y por ello rechaza la demanda.

*Como ya se comentó, el artículo 101 del cpaca, no es la norma aplicable en el caso sub análisis, lo es el Estatuto Tributario por ser norma especial. Si bien ambas normas consagran las actuaciones administrativas que surgidas de un proceso de cobro coactivo, son pasibles de demanda en la jurisdicción contenciosa, y excluyen el mandamiento de pago, debe advertirse que una situación sui generis se presenta en este proceso, porque como se ha indicado en forma reiterada, los actos administrativos coactivos aquí demandados, **no han sido comunicados o notificados legalmente a los demandantes, pero el municipio de manera arbitraria los ejecuta, lo cual hace jurídicamente viable su controversia ante la jurisdicción especializada.***

*Anotada la anterior proposición, debe indicarse que un error de juicio se presenta por parte del juzgado de conocimiento al afirmar que se demandan los mandamientos de pago ejecutivos, porque en el libelo NO SE SOLICITA la declaratoria de **nulidad individual** de estos actos administrativos, sino, como se lee en la demanda:*

(...)

La procedencia de este pedimento, ignorado por el juzgado, se deriva de la naturaleza misma del PROCESO DE COBRO COACTIVO, como ACTO ADMINISTRATIVO COMPLEJO que es, por estar compuesto de diferentes pronunciamientos de la Administración. Al tener la calidad de acto administrativo, es viable jurídicamente solicitar su NULIDAD, (...) y la causal para deprecar tal pronunciamiento, es (...) el desconocimiento en todas sus etapas o pronunciamientos del derecho de defensa para los aquí demandantes, en atención a que en ningún momento se les permitió controvertir la decisión administrativa compleja (...)

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

De conformidad con lo previsto en el artículo 153 del CPACA, esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación presentado contra la providencia de primera instancia.

3.2. Problema Jurídico

De conformidad con el recurso de apelación, le corresponde a la Sala determinar si los actos acusados son susceptibles de ser demandados en ejercicio del medio de control 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 es procedente el rechazo de la demanda.



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

3.3. Actos administrativos sujetos de control judicial.

Desde el punto de vista de su contenido, existen tres clases de actos: **los definitivos, los de trámite y los de ejecución.**

Los actos administrativos definitivos o principales están regulados en el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, y se definen como aquellos *"que deciden el fondo del asunto de manera directa o indirecta, o que hagan imposible continuar con la actuación"*. Por su parte, los actos administrativos de trámite son los que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión; y los de ejecución, cuyo objeto es dar cumplimiento a lo ordenado en un acto administrativo anterior o a lo dispuesto por un juez en una sentencia.

Los actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, son aquellos que con carácter definitivo producen efectos jurídicos directos o indirectos, es decir, los que crean, reconocen, modifican o extinguen situaciones jurídicas hacia el exterior o el interior de la entidad.

El Consejo de Estado, en reciente jurisprudencia¹, ha considerado que la interpretación de las normas debe sujetarse a las transformaciones en los modos de actuación de la administración, proclive al uso de instrumentos blandos o atípicos, con la finalidad de garantizar el derecho al acceso a la administración de justicia y los principios que orientan el procedimiento contencioso administrativo, según el artículo 103 del CPACA. En esta medida, cualquier pronunciamiento de los órganos del Estado puede ser objeto al reproche judicial, siempre y cuando, genere efectos jurídicos.

En efecto, la Sección Primera con ponencia de la doctora María Elizabeth García González, dentro del expediente radicado No. 66001-23-31-000-2005-00519-01, actor: Municipio de Pereira, demandado: Director del Área Operativa e Interventor del Municipio de Pereira, en sentencia de 2 de junio de 2011, expuso:

"Al efecto, la Jurisprudencia de esta Sala ha sido reiterativa en precisar que un acto administrativo corresponde a toda manifestación de voluntad de una entidad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos, concepto dentro del cual bien puede haber una certificación, siempre que de su contenido se deriven los efectos mencionados".
(...)

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. 18 de junio de 2015. CONSEJERA PONENTE: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. REF.: Expediente núm. 2011-00271-00. Acción: Nulidad. Actora: FABIOLA PIÑACUÉ ACHICUE.



Lo anterior implica que, independientemente de la forma que se adopte o la denominación que se le dé (Resolución, Oficio, Certificación, Circular, etc.), cualquier manifestación de voluntad de la autoridad pública o particular que ejerce función pública, generadora por sí misma de efectos jurídicos, constituye acto administrativo, pasible de control jurisdiccional. En tal sentido, ha dicho esta Corporación²:

"La Sala, en sentencia de 31 de marzo de 2005, radicación núm. 11001 0324 000 1999 02477 01, consejero ponente Rafael E Ostau de Lafont Pianeta, precisó "que para que un acto jurídico constituya acto administrativo debe consistir en una i) declaración unilateral, ii) que se expida en ejercicio de la función administrativa, que lo puede ser por una autoridad estatal de cualquiera de sus ramas u organismos, o incluso por entidades privadas en virtud de autorización legal, a menos que por norma especial de orden Constitucional o legal dicha declaración, no siendo expedida en ejercicio de función administrativa sea demandable en acción contencioso administrativa y iii), que ella produzca efectos jurídicos por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante". Ese carácter esencial de tales elementos aparece advertido también por la Sección Quinta de esta Corporación, al considerar que "El sistema colombiano no exige formalidades determinadas para la conformación del acto administrativo, de tal manera que puede ser verbal, escrito y hasta simbólico. Lo único importante es que reúna los requisitos esenciales que la doctrina y la jurisprudencia le han venido indicando, esto es que sea una declaración de la voluntad administrativa con consecuencias jurídicas, de los cuales participa sin la menor duda el que como tal es señalado en la demanda que ha dado vida a este proceso."³ (Subrayas no son del texto), rubro en el cual cabe entender que las consecuencias a que se refiere son las que contienen la definición de una situación jurídica, general o particular, sea creándola, modificándola o extinguiéndola." (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Igualmente, frente al tema la Sección Cuarta de la alta Corporación, en sentencia del 05 de mayo de 2011, expediente No. 05001-23-31-000-2002-03531-01 (17264), Magistrado ponente doctor Hugo Fernando Bastidas Barcenás, ha sido reiterativa señalando lo siguiente:

"(...) Doctrinaria y jurisprudencialmente, un acto administrativo es toda manifestación de voluntad de la Administración que produce efectos jurídicos. Esto quiere decir, que un pronunciamiento de la Administración es un acto administrativo si tiene por contenido crear, extinguir o modificar una situación jurídica general o particular.

Los actos administrativos son aquellos que surgen de una actuación administrativa que, según el artículo 4 del Código Contencioso Administrativo, puede iniciarse en los siguientes eventos:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.
3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
4. Por las autoridades, oficiosamente.

La necesidad de establecer la naturaleza de los pronunciamientos o manifestaciones de la Administración en desarrollo de su actividad administrativa

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 10 de abril de 2008, proferida en el expediente N°2002-00583-01. M.P. Dr. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA.

³ Sentencia de 25 de febrero de 1999, Radicación número 2074, consejero ponente doctor ROBERTO MEDINA LÓPEZ.



es básica para determinar cuándo un acto de la Administración está sujeto a control jurisdiccional, pues sólo los actos administrativos pueden ser demandados por medio de las acciones consagradas en el Código Contencioso Administrativo (artículos 83 y ss.). Estos actos administrativos pueden ser de carácter general o de carácter particular definitivos, que son los que definen directa o indirectamente el fondo del asunto, o, excepcionalmente, los actos de trámite cuando hagan imposible continuar una actuación administrativa. Sólo los actos administrativos son los que ostentan el carácter ejecutivo y ejecutorio para que la Administración pueda hacerlos cumplir o ejecutar contra la voluntad de los interesados (artículo 64 ibídem).

En conclusión, cualquier pronunciamiento de la administración, sin consideración a denominación, puede ser objeto de control judicial si afecta situaciones jurídicas particulares o la órbita interna de la administración, por tanto, deben demandarse los actos administrativos que contengan la manifestación de la voluntad de la Administración frente a una situación jurídica en particular, de lo contrario al tratarse de un documento que no pueda ser demandable ante la jurisdicción, implicaría un rechazo de la demanda, lo que inhabilita al juez para emitir un pronunciamiento de fondo al respecto.

3.4. Procedimiento administrativo de cobro coactivo – actos demandables

El artículo 101 de la Ley 1437 de 2011 establece los actos que son susceptibles de control de legalidad por la jurisdicción de lo contencioso administrativo de la siguiente manera:

“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. (...)

De la lectura de la norma transcrita podemos concluir que:

- a).- La Ley 1437 amplió el control jurisdiccional a la liquidación del crédito, teniendo en cuenta que constituye una decisión diferente a la simple ejecución de la obligación tributaria porque crea una obligación distinta.
- b).- 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, tal cual lo reconoce el artículo 100 ibídem.
- c).- Se dice que, en principio, porque no se encuentra explicación para no haber incluido el acto que decide las excepciones en contra del deudor, porque el Legislador, al anteponer el adverbio “sólo” a la oración, excluye del control jurisdiccional los demás actos que se dicten durante el trámite de un proceso



administrativo de cobro coactivo, salvo aquellas decisiones que constituyan una decisión diferente a la simple ejecución de la obligación tributaria, que crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas u obligaciones diferentes a la ejecutada, como jurisprudencialmente se ha aceptado por el Consejo de Estado⁴ en vigencia del artículo 835 del Estatuto Tributario que tiene una regulación similar a la actual de la Ley 1437.

Así las cosas, 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 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.

4. Caso concreto

Analizada la demanda, se pretende la nulidad de los Oficios nro. 270.25 del 06 de febrero de 2019 y nro. 270.25 del 27 de marzo de 2019, los cuales contienen las respuestas emitidas frente a la solicitud de prescripción de cobro de impuesto predial unificado y del recurso de reconsideración interpuesto contra el oficio anterior y la liquidación contenida en la factura nro. 1700643190 del 11 de enero de 2019.

El Oficio nro. 270.25 del 06 de febrero de 2019 fue expedido para dar respuesta a la petición radicada ante la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tuluá el 21 de enero de 2019, en el que se solicitó se declarara la prescripción de la acción de cobro con fundamento en el artículo 818 del Estatuto Tributario.

El Oficio nro. 270.25 del 27 de marzo de 2019 fue expedido para dar respuesta al recurso de reconsideración radicado ante la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tuluá el 08 de marzo de 2019, contra el oficio del 06 de febrero de 2019 y el acto administrativo de liquidación contenido en la factura nro. 170643190 del 11 de enero de 2019.

⁴ Al respecto se pueden consultar, entre otras, las providencias de la Sección Cuarta del Consejo de Estado que se relacionan: Sentencia del 25 de junio de 2012, radicado: 05001-23-31-000-2010- 02347-01(18860), C.P. William Giraldo Giraldo; Sentencia del 15 de abril de 2010, radicado: 25000-23-27-000-2006-01246-01 (17105), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; Sentencia del 2 de diciembre de 2010, radicado: 25000-23-27-000-008-00036-01 (18148), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; Sentencia del 15 de abril de 2010, radicado: 25000-23-27-000-2006-01246-01 (17105), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; Sentencia del 26 de noviembre de 2009, radicado: 25000-23-27-000-2007-00184-01 (14426), C.P. Héctor Romero Díaz; Sentencia del 29 de noviembre de 2009, radicado: 25000-23-27-000-2004-02243-01 (16970), C.P. Héctor Romero Díaz; Sentencia del 24 de noviembre de 2007, radicado: 410001-23-31-000-2006-01128-01 (16669), C.P. María Inés Ortiz Barbosa.



Revisado el texto de los oficios demandados la Sala observa que constituyen unos verdaderos actos administrativos porque contienen una manifestación de voluntad de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tuluá, que resuelve una situación jurídica que afecta a los contribuyentes, susceptible de ser objeto de control judicial, en tanto niega la petición de prescripción de la acción de cobro y resuelve un recurso de reconsideración.

En este sentido, el Consejo de Estado⁵ se ha pronunciado de la siguiente manera:

*"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 PAPELFA 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, **corno 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 C.C.A.) Negrillas y subrayas fuera de texto.*

En ese orden de ideas y atendiendo la línea jurisprudencial del Consejo de Estado, para la Sala es claro que los oficios demandados contienen una decisión que crea una situación jurídica para los contribuyentes, por lo que es procedente la protección de dicha controversia al ser independiente a la mera ejecución.

En cuanto se refiere al control judicial de los mandamientos de pago propuesto por los demandantes, contenidos en los autos nro. 0106-97 del 26 de noviembre de 1997 y nro. STM-270-0095 del 15 de mayo de 2006, la Sala encuentra que le asiste razón al a quo para rechazar la demanda frente a estos, toda vez que 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 Administración puede hacer efectivas las deudas a su favor. Según lo

⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, C.P.: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, quince (15) de abril de dos mil diez (2010), Radicación número: 25000-23-27-000-2006-01246-01 (17105).



Medio de control

Demandante

Demandado

: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

: JOSÉ EDINSON GARCÍA RODRÍGUEZ Y SORELYD VALDEZ DE GARCÍA

: MUNICIPIO DE TULUÁ

11

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. Por tanto, resulta claro que el mandamiento de pago no es un acto administrativo susceptible de control judicial por lo que es preciso, como ya se dijo, rechazar la demanda formulada contra estos.

Así las cosas, 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.

En ese orden de ideas, la Sala revocará parcialmente el auto interlocutorio nro. 360 del 31 de julio de 2019 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Buga, que rechazó la demanda para que en su lugar provea sobre su admisión respecto a los oficios que constituyen verdaderos actos administrativos.

En consecuencia, se;

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR PARCIALMENTE el auto interlocutorio nro. 360 del 31 de julio de 2019 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Buga que rechazó la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO.- Ejecutoriada la presente providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen para que continúe con el trámite procesal pertinente, esto es, para que decida sobre la admisión de la presente demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

**PATRICIA FEUILLET PALOMARES
VALENCIA**

LUZ ELENA SIERRA

COPIA AUTOGRAFICA

Radicación

: 76111-33-33-002-2019-00122-00



Medio de control

: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Demandante

: JOSÉ EDINSON GARCÍA RODRÍGUEZ Y SORELYD VALDEZ DE GARCÍA

Demandado

: MUNICIPIO DE TULUÁ

12

OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT

*VoBo Secretario
Proyectó Amms*