



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN NO. 5
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 13 MAR 2019

Demandante	José Vicente Mariño Becerra.
Demandado	Municipio de Sáchica.
Expediente	150012333000201500655-00
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del derecho
Asunto	Sentencia de primera instancia – Nulidad de la Resolución que decidió excepciones dentro de un proceso de cobro coactivo.

Procede la Sala a proferir sentencia de primera instancia, dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adelantado a través de apoderado judicial por el señor José Vicente Mariño Becerra, en contra del Municipio de Sáchica.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA (fls. 2 a 14).

A través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor José Vicente Mariño Becerra, presentó demanda en contra del Municipio de Sáchica, con el objeto de que se declare la nulidad de la Resolución No. 155 del 20 de noviembre de 2014, en la que resolvió las excepciones propuestas y se ordenó seguir adelante la ejecución.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se declaren probadas las excepciones propuestas y se ordene a la entidad demandada abstenerse de seguir adelante la ejecución.

1.1. HECHOS

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

- Indicó que el municipio de Sáchica, suscribió el convenio interadministrativo No. 1396 con el Departamento de Boyacá el 25 de mayo de 2011, por un valor de \$547.189.284,38, con el objeto de realizar el adoquinamiento de las vías urbanas del municipio.
- En virtud de lo anterior, el municipio realizó el contrato No. 004 de 23 de septiembre de 2011, con el señor José Vicente Mariño Becerra, por valor de \$701.043.768,93.
- Posteriormente se liquidó unilateralmente el contrato y con base en ello se dio el inicio al proceso de cobro coactivo, profiriendo mandamiento de pago por la suma de \$374.043.984,28 más los intereses de mora, costas y gastos del proceso.
- Contra el mandamiento de pago se propuso las excepciones de falta de legitimidad en la causa por activa, habérsele dado al cobro coactivo un trámite distinto al que corresponde, pleito pendiente entre las mismas partes, falta de competencia y cobro de lo no debido.
- Por medio de la Resolución No. 155 de 20 de noviembre de 2014, se declaró no probada la excepción de pleito pendiente entre las mismas partes y resuelve no tener en cuenta las excepciones de falta de legitimidad en la causa por activa, habérsele dado al cobro coactivo un trámite distinto al que corresponde, falta de competencia y cobro de lo no debido.
- Por otra parte, el señor José Vicente Mariño Becerra, instauró demanda contractual por incumplimiento de contrato en contra del ente territorial, la cual correspondió por reparto al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja, bajo el radicado 2014-0044, la cual fue admitida y contestada la demanda.
- A su vez se demandó el acto administrativo que liquidó el contrato de obra No. 004 de 2011 y el que resolvió el recurso interpuesto en contra del mencionado, proceso que se encuentra en el Tribunal Administrativo de Boyacá, bajo el radicado No. 2015-0398.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

- Finalmente adujo que la Resolución No. 155 de 20 de noviembre de 2014, fue recibida por correo certificado el 25 de febrero de 2015 y contra la misma no se presentó recurso de reposición.

1.2. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Invocó como normas violadas las previstas en las siguientes disposiciones:

- Los artículos 29 y 209 de la Constitución Política.
- Los artículos 37, 98, 99 y 100 de la Ley 1437 de 2011.
- Los artículos 100 y 469 del Código General del Proceso.
- El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Al efecto indicó que el trámite dado al proceso administrativo de cobro coactivo es como si se tratase de una deuda de carácter fiscal, no obstante se trata de una obligación que proviene de un contrato de obra pública, por lo que la ejecución debió adelantarse de acuerdo con lo señalado en el Título IV del CPACA y no conforme al Estatuto Tributario, razón por la cual, no se tuvo en cuenta las excepciones previas presentadas en contra del mandamiento de pago.

Señaló que el título complejo base de ejecución está conformado por el contrato de obra pública No. 004 de 23 de septiembre de 2011, acta parcial No. 1 proveniente del convenio suscrito entre la Gobernación de Boyacá y el Municipio de Sáchica, Resolución No. 479 de 29 de diciembre de 2011 y la Resolución No. 30 del 17 de marzo de 2014.

Sostuvo que los dineros reclamados por el municipio pertenecen al Departamento de Boyacá, por lo tanto, lo procedente era comunicar de la actuación al ente departamental, por resultar directamente afectado con la decisión, en aplicación al artículo 37 del CPACA, sumado a lo anterior, el legitimado para iniciar el cobro coactivo debía ser la Gobernación de Boyacá.

Afirmó que se está cobrando algo que no se adeuda, según dan cuenta las actas parciales de recibo de obra a satisfacción y los informes de interventoría, que refieren que los recursos fueron ejecutados quedando pendiente únicamente que la administración municipal recibiera las obras.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

Se refirió a que la entidad demandada debió abstenerse de continuar con el proceso de cobro coactivo, en virtud al pleito pendiente que existe en el Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja bajo el radicado 2014 – 0044, dentro del cual, el municipio de Sáchica contestó demanda, esto antes del inicio del proceso de cobro coactivo. Agrega que igualmente existe demanda respecto de los actos de liquidación del contrato de obra pública No. 004 de 2011, el cual cursa en este Tribunal con el radicado No. 2015 – 0398.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (fls. 329 a 335)

Dentro de la oportunidad para ello, la entidad demandada contestó la demanda, en la cual señaló oponerse a las pretensiones de la misma.

Adujo que dio inicio al proceso de cobro coactivo en contra del acá demandante con base a una obligación surgida del contrato de obra No. 004 de 2011, suscrito entre el municipio de Sáchica y el señor Vicente Mariño, con fundamento en los documentos que constituyen el título complejo, en el cual consta una obligación clara, expresa y exigible.

Señaló que el proceso de cobro coactivo fue adelantado por la Secretaria de Hacienda del ente territorial, según la delegación realizada mediante Decreto 01 de 02 de enero de 2014.

Indicó que el convenio interadministrativo No. 1396 suscrito entre el Departamento de Boyacá y el municipio de Sáchica, tiene una connotación jurídica distinta al contrato de obra No. 004 de 2011, toda vez que las obligaciones de este último no son del resorte del Departamento, por lo tanto, el único legitimado para cobrar el título ejecutivo es el municipio, sin que sea aplicable el artículo 37 del CPACA.

Argumentó que en la Resolución No. 155 de 2014, la entidad se pronunció sobre la excepción de pleito pendiente, en el sentido de indicar que la demanda interpuesta por el señor Vicente Mariño corresponde al medio de control de controversias contractuales y no de nulidad y restablecimiento del derecho, como lo consagra el numeral 5º del artículo 831 del Estatuto Tributario

Excepciones propuestas.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

- **Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales:** Encuentra su sustento en que la demanda no cumple con la exigencia de la conciliación extrajudicial como lo exige el artículo 161 del CPACA.

Indica que la parte demandante no agotó el requisito de procedibilidad respecto a las pretensiones de la demanda señaladas en los numerales 1.3 y 1.4, las cuales refieren que “*se ordene a la entidad se abstenga de seguir adelante con la ejecución*” y “*le dé el trámite legal correspondiente al cobro coactivo*”.

- **No corresponder las excepciones alegadas a ninguna de las contempladas en el artículo 831 del Estatuto Tributario:** Indicó que las excepciones propuestas por el acá demandante contra el mandamiento de pago el 21 de octubre de 2014, no son susceptibles de ser alegadas, conforme el artículo 831 del Estatuto Tributario, norma que indica cuales son las excepciones que proceden contra el mandamiento de pago.

3. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL

La demanda fue presentada para reparto el 17 de septiembre de 2015 (fl. 290), correspondiendo su conocimiento al Despacho N° 705 Mixto Oral de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá, el cual mediante proveído del 16 de octubre de 2015 resolvió inadmitir la demanda presentada (fl. 294 a 295).

Posteriormente, según Acuerdo No. PSAA15-10413 de 30 de noviembre de 2015, se suprimió el Despacho No. 705 y con ocasión del Acuerdo No. PSAA15-10402 de 29 de octubre de 2015, el conocimiento de las presentes diligencias correspondió a este Despacho N° 6, el cual avocó el trámite mediante auto del 26 de febrero de 2016 (fl. 311).

Es así como siendo subsanada dentro del término legal la demanda, esta fue admitida el 19 de abril del 2016 (fl. 318).

La notificación personal a la entidad demandada se surtió el 26 de abril de 2016, al tiempo que se notificó al Ministerio Público (fl. 322).



Demandante: José Vicente Mariño Becerra
Demandado: Municipio de Sáchica.
Expediente: 150012333000201500655-00
Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

En virtud de lo anterior, se encuentra que el término común de 25 días, dispuesto en el artículo 199 del CPACA, corrió desde el 27 de abril hasta el 2 de junio de 2016, entre tanto, el traslado de la demanda de 30 días corrió desde el 3 de junio al 18 de julio de 2015, término dentro del cual, la parte demandada contestó la demanda (fls. 329 a 335).

El término de traslado de las excepciones propuestas se corrió entre el 15 y el 18 de octubre de 2017 (fl. 203), dentro del cual, la parte actora presentó escrito refiriéndose a las excepciones propuestas (fls. 355 a 356), posterior a ello, éste Despacho dispuso fijar fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA (fls. 358).

Dicha audiencia tuvo lugar el 17 de abril de 2018 y en ella se adelantaron las etapas de saneamiento del proceso, decisión de excepciones previas, fijación del litigio, conciliación y decreto de pruebas (fls. 363 a 365), procediendo a señalar el día 17 de mayo de 2018, para efectos de realizar la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del CPACA, en la que se incorporaron las pruebas decretadas y se decidió prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, ordenando a las partes presentar sus alegaciones por escrito (fls. 403 a 404).

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte demandante (fls. 407 a 408)

La parte demandante presentó alegaciones reiterando los fundamentos señalados en la demanda, en el sentido de indicar que el proceso de cobro coactivo adelantado en contra del señor José Vicente Mariño Becerra, no proviene de un impuesto, tasa o contribución, en tal sentido, debió adelantarse el procedimiento consagrado en el Título III del CPACA.

En ese sentido, la excepción propuesta de pleito pendiente debió ser tenida en cuenta, siendo que por otro lado se demandó el incumplimiento del contrato y el acta de liquidación unilateral, según proceso acumulado radicado No. 150012333000201500398-00 del Tribunal Administrativo de Boyacá. Adujo que necesariamente los resultados de dicho proceso van a tener incidencia en el proceso administrativo de cobro coactivo.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra
Demandado: Municipio de Sáchica.
Expediente: 150012333000201500655-00
Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

4.2. Parte demandada (fls. 409 a 414)

Corrido el traslado para alegar la parte demandada presentó alegaciones reiterando los argumentos facticos y jurídicos plasmados con la contestación de la demanda, solicitando que no se acceda a las pretensiones de la demanda.

Indicó que la administración municipal actuó en debida forma, como lo dispone el numeral 3º del artículo 99 y el numeral 2º del artículo 100 de la Ley 1437 de 2011, normas que permiten la aplicación del Estatuto Tributario, ello con base en el título ejecutivo complejo integrado por el contrato de obra No. 04 de 2011, la Resolución No. 030 de 17 de marzo de 2014.

Adujó que la entidad profirió mandamiento de pago el 19 de agosto de 2014, el cual fue notificado por aviso, habiéndose interpuesto excepciones por parte del ejecutado, no obstante, se pudo establecer que las mismas no se encontraban consagradas en el artículo 831 del Estatuto Tributario.

Señaló que era en el proceso administrativo que el demandante debió alegar la vulneración al debido proceso por supuesta errónea aplicación del artículo 100 de la Ley 1437 de 2011. Al respecto sostiene la defensa que el proceso de cobro coactivo no es de los llamados procesos especiales, por lo que se aplica el Estatuto Tributario y el procedimiento general del CPACA.

Mencionó que la otra demanda incoada por el demandante, no ataca los actos administrativos que sirven como fundamento del proceso de cobro coactivo, es decir que la Resolución No. 030 de 2014, se encuentra debidamente ejecutoriada y presta merito ejecutivo.

Finalmente expuso que la controversia del contrato de obra No. 004 de 2011, corresponde exclusivamente a las partes, sin que tenga injerencia el Departamento de Boyacá.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con la fijación del litigio que se hiciera en la audiencia inicial, la Sala concreta los siguientes problemas jurídicos a resolver en el presente asunto:



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

1. El problema jurídico se contrae a determinar si el acto administrativo demandado se encuentran afectado de nulidad, conforme las causales previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.
2. Para el efecto se deberá analizar si contra el mandamiento de pago proferido por la entidad demandada, se podían interponer excepciones diferentes a las señaladas en el Estatuto Tributario.
3. Corresponde a la Sala estudiar si era procedente dentro del trámite administrativo de cobro coactivo continuar con la ejecución, o por el contrario como lo refiere la parte actora, debía suspenderse la ejecución conforme el artículo 100 numeral 8º del CGP.
4. Así mismo, se debe determinar si el municipio de Sáchica era el competente para adelantar el proceso de cobro coactivo, o si por el contrario tal facultad radicaba en el Departamento de Boyacá.

De la interpretación de la demanda así como de la contestación de la misma, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

a) Tesis argumentativa de la parte demandante

Considera que la entidad territorial le da al mandamiento de pago el trámite de una deuda fiscal, no obstante el cobro coactivo tiene como fundamento un título complejo, siendo su fuente un contrato de obra, por lo tanto el trámite debió haberse adelantado conforme los artículos 98, 99 numeral 3º y 100 numeral 3º del CPACA, sin que sea dable el trámite reglado en el Estatuto Tributario, por lo que al darse aplicación al Estatuto Tributario, no se tuvo en cuenta las excepciones contempladas en el CGP.

Aduce que los dineros que se están cobrando pertenecen al Departamento de Boyacá, como consecuencia del convenio interadministrativo No. 1396 de 2011, por lo que conforme el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011 se debió haber comunicado al Departamento de la existencia de la actuación, para hacerse parte dentro del proceso de cobro coactivo, por lo tanto la actuación de la Secretaria de Hacienda del municipio carece de legitimación en la causa.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

Indica que no se tuvo en cuenta que el contrato No. 004 de 2011 y el acto de liquidación unilateral fueron objeto de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es decir, que existe un pleito pendiente según lo dispone el artículo 100 numeral 8º del CGP.

Finalmente aduce que el dinero que está cobrando el municipio no puede ser reintegrado, teniendo en cuenta que fue invertido y ejecutado conforme el objeto contratado.

b) Tesis argumentativa de la parte demandada

Se opone a las pretensiones de la demanda, por considerar que en el proceso de cobro coactivo adelantado por la Secretaria de Hacienda de Sáchica, se dio aplicación a lo previsto en los artículos 98, 99 y 100 del CGP y al Estatuto Tributario, en consideración a que la base de ejecución es una obligación surgida del contrato de obra No. 004 de 2011, el cual constituye título complejo junto con otros documentos.

Señaló que con base en el mencionado título complejo se profirió el mandamiento de pago, por constituir una obligación clara, expresa y exigible.

Afirmó que conforme la delegación contenida en el Decreto 01 del 02 de enero de 2014, la Secretaria de Hacienda del municipio dio inicio al proceso de cobro coactivo con base en un título complejo que goza de presunción de legalidad, pues no ha sido anulado ni suspendido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Mencionó que el contrato de obra No. 004 de 2011 no es del resorte del Departamento de Boyacá, sino que atañe únicamente a las partes contratantes.

Agregó que las excepciones propuestas por el señor José Vicente Mariño en contra del mandamiento de pago, no son de las taxativamente señaladas en el artículo 831 del Estatuto Tributario, por lo que no procedía su estudio.

c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala

La Sala accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que se determinara que le correspondía a la Secretaría de Hacienda de



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

Sáchica, declarar probada la excepción propuesta por el ejecutado, la cual denominó “pleito pendiente”.

Al pronunciarse sobre esta excepción, la Sala afirmara que los fundamentos presentados por el señor José Vicente Mariño Becerra, encuentran su sustento en el numeral 5º del artículo 831 del Estatuto Tributario, por cuanto el mismo, interpuso demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra el municipio de Sáchica, la cual cursa en este Tribunal, con radicado No. 150012333000-2015-00398-00, en la que se pretende la nulidad de la Resolución No. 30 del 17 de marzo de 2014.

En tal sentido, al tener el proceso de cobro coactivo sustento en el título complejo conformado entre otros, por la Resolución No. 30 de 17 de marzo de 2014, impugnada en el mencionado medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, corresponde al ejecutante esperar los resultados de ese proceso, pues puede ocurrir que la sentencia correspondiente pueda influir en la viabilidad del cobro.

Dirá la Sala, que al proceso administrativo de cobro coactivo No. 001 de 2014 le es aplicable lo estatuido en el Título IV de la parte Primera del CPACA, así como lo señalado en el Estatuto Tributario, al no tener un procedimiento que tenga regla especial, por lo tanto, dentro del proceso de cobro coactivo, no era viable proponer las excepciones no contempladas en el artículo 831 del Estatuto Tributario, como lo pretendía el ejecutado, pues las mismas¹ lo que buscan es atacar la legalidad de los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo

Para desatar el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: *i)* del procedimiento en el trámite de cobro coactivo, *ii)* de las pruebas allegadas al proceso, y *iii)* caso concreto.

2.- DEL PROCEDIMIENTO EN EL TRÁMITE DE COBRO COACTIVO

La jurisdicción de cobro coactivo se entiende como una función jurisdiccional asignada a un organismo o a un funcionario administrativo determinado, con el fin de que, sin acudir a un juez, haga efectiva por la vía ejecutiva, las deudas fiscales expresas, claras y exigibles a favor de la entidad pública que tiene en cabeza la jurisdicción coactiva. En otras palabras, se señala esta prerrogativa,

¹ Falta de competencia, falta de legitimación en la causa por activa y cobro de lo no debido.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

como la facultad del Estado de cobrar directamente sus deudas fiscales sin acudir a la vía judicial.

Esta función respaldada en el artículo 13 de la Ley 270 de 1996-Estatutaria de Justicia y, entre otros, en la sentencia de control abstracto de constitucionalidad proferida por la Corte Constitucional C-037 de 1996, tiene la naturaleza de un procedimiento administrativo².

En sus características esenciales de esta jurisdicción tenemos que es de origen constitucional o legal, la competencia taxativa de quienes la ejercen, la carencia de un aparato propio pues corresponde en muchas oportunidades a un funcionario, su proceso es una combinación entre el proceso judicial y el proceso administrativo, y solo procede para el cobro de obligaciones de tipo fiscal.

La Corte Constitucional en la sentencia C-224 de 2013, se pronunció frente a esta jurisdicción coactiva:

“La calificación del cobro coactivo como una actividad jurisdiccional o como una actividad administrativa, ha sido objeto de una amplia controversia.

En primer lugar, los criterios “clásicos” de diferenciación entre la función judicial y la administrativa han perdido progresivamente su validez, y las fronteras entre una y otra se han desdibujado paulatinamente en la medida en que la estructura y el funcionamiento de los Estados se ha tornado más complejo. En este contexto, una amplia gama de actividades y procedimientos estatales se encuentran en una especie de “zona de penumbra” entre administración y jurisdicción, entremezclándose elementos de una y otra categoría; así por ejemplo, suele presentarse una “procedimentalización formal” de la actividad administrativa, que la asemeja cada vez más a la que se surte en los estrados judiciales: ordenación de actos dirigida a la adopción de una decisión final, fases y etapas del procedimiento, amplio reconocimiento del principio de contradicción, entre otros; de igual modo, la exigencia de una justificación “reforzada” de las determinaciones de la administración pública, especialmente en materia sancionatoria, pone en evidencia su parentesco y afinidad con las funciones judiciales; asimismo, los trámites llevados a cabo por instancias administrativas versan sobre asuntos y materias que anteriormente estaban asignadas a los jueces, como imposición de sanciones, resolución de controversias entre particulares, definición o restricción de derechos, o ejecución de créditos en favor de la administración pública.

² Corte Constitucional C.919/2002, C.799/2003. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia del 15/10/1989.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

Así las cosas, los criterios tradicionales de diferenciación entre la función judicial y la administrativa tienen hoy en día una utilidad muy marginal: la idea de que la decisión judicial es el resultado de la aplicación de la ley al caso particular mientras que la actividad administrativa es esencialmente discrecional; la idea de que las providencias judiciales están precedidas de procedimientos altamente formalizados, mientras que los actos administrativos no tienen este componente; la idea de que la función jurisdiccional tiene los atributos de imparcialidad, independencia e inamovilidad, que no necesariamente se predicen de la administrativa; y la idea de que las decisiones judiciales tienen efectos definitivos y fuerza de cosa juzgada.

Por otro lado, la naturaleza del cobro coactivo ha sido ampliamente discutida, hasta el punto de que no existe al momento una tesis dominante en la comunidad jurídica. En esta Corporación, por ejemplo, ha prevalecido la tesis de que su ejercicio envuelve la realización de actividades administrativas, por cuanto no están encaminadas a la definición y resolución definitiva de controversias, sino únicamente a la ejecución y materialización de los actos de la propia administración pública; con fundamento en esta consideración ha concluido que las determinaciones pueden ser atacadas por vía de tutela sin tener que cumplir los requisitos del amparo contra providencias judiciales, que las decisiones pueden ser controvertidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que la ejecución de impuestos se sujeta al control judicial, o que particulares pueden realizar directamente el remate de los bienes objeto de cobro”

(Subraya fuera de texto)

Ahora bien, se tiene que la Ley 1437 de 2011, en su parte pertinente refiere:

“ARTÍCULO 98. DEBER DE RECAUDO Y PRERROGATIVA DEL COBRO COACTIVO. 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.

ARTÍCULO 99. DOCUMENTOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO A FAVOR DEL ESTADO. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

(...)

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.

(...)



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

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

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.

2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el estatuto tributario.

3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del estatuto tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el estatuto tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicaran las reglas de procedimiento establecidas en la parte primera de este código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.”

Como puede observarse, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 98 establece que todas las entidades públicas allí definidas podrán cobrar las obligaciones claras, expresas y exigibles contenidas en los títulos ejecutivos utilizando el mecanismo del Cobro Administrativo Coactivo, y el artículo 99 contempla los contratos y los documentos que se deriven de ellos y que cumplen con los requisitos como títulos ejecutivos susceptibles de cobrarse por ese procedimiento.

Ahora bien, respecto al procedimiento, el artículo 100 ibídem contiene una serie de remisiones a diferentes procedimientos administrativos para el cobro de obligaciones a favor de las entidades públicas, y en el inciso final define como se llenan los vacíos que pudiesen existir, es decir, cuando existan reglas especiales se aplican estas preferencialmente –numeral 1º artículo 100 CPACA-, si no se cuenta con estas se regirá la actuación por lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y en el Estatuto Tributario.

En otras palabras, frente a los vacíos que pudieren existir se aplican las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y del Código General del Proceso.

El Consejo de Estado sostuvo frente a la aplicación del Estatuto Tributario, lo siguiente:

“El artículo quinto de la ley 1066 de 2006 establece que, se aplicará el procedimiento administrativo de cobro coactivo del Estatuto Tributario en todas “las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política". Sin duda, la nueva ley amplía, de manera significativa, las situaciones, en las cuales, el cobro coactivo constituye el ejercicio de una función administrativa, por definición legal.

De modo que, si bien la mencionada ley no es aplicable al caso que debe resolver la Sala, es claro que a partir de su promulgación de la norma citada, las entidades a las cuales se aplica deberán acudir, en adelante, a los preceptos de cobro coactivo establecidos en el título VIII, artículos 823 a 843, del Estatuto Tributario, lo cual implica que los actos derivados de tal procedimiento serán impugnables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según se ha visto. Se debe advertir, además que, de acuerdo con el parágrafo 1º del citado artículo 5º de la ley 1066 del 2006, quedan excluidas de dicha regulación "las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares".

Sin embargo, como se dijo atrás, dicha ley no es aplicable al caso bajo examen, razón por la cual la Sala se abstiene de hacer cualquier análisis sobre sus alcances y sobre las modificaciones que pudieron haberse introducido en las normas relativas al cobro de créditos a favor del Estado. Por último, la Sala considera necesario anotar que del solo hecho de que la ley utilice el vocablo "jurisdicción", para referirse al cobro coactivo, y de "sentencia", para aludir la providencia que decide sobre las excepciones, no se sigue que la ley esté atribuyendo una función jurisdiccional a la administración. Para demostrarlo basta recordar que el artículo 170 del Código Disciplinario Único, ley 734 de 2002, denomina "fallo" al acto que decide un proceso de esa naturaleza, sin que por ello pueda afirmarse que el mismo revista naturaleza jurisdiccional. Si la atribución de funciones jurisdiccionales a los funcionarios administrativos es de carácter excepcional y si, por lo tanto necesita de atribución y calificación expresa de la ley, no puede fundarse tal carácter sobre simples deducciones de vocablos equívocos usados por el legislador."³ (Subraya fuera de texto)

En este punto es importante anotar que el Concejo Municipal de Sáchica mediante Acuerdo No. 029 expidió el Estatuto Tributario del municipio, en el cual se regula lo concerniente al cobro de impuestos, tasas y demás rentas a favor del ente territorial.

Cabe anotar que el Alcalde Municipal de Sáchica a través de Decreto No 01 de 2 de enero de 2014, realizó delegación al Secretario de Hacienda de la función para ejercer el cobro coactivo, a fin de hacer efectivas las obligaciones exigibles a

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, 30 de agosto de 2005. Referencia número: 17001-23-31-000-1993-09034-01(14807).



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

favor de dicho municipio, respecto a los impuestos, tasas, retenciones, deudas, tributos y demás deudas u obligaciones.

En tal sentido, encuentra la Sala que el acto de delegación fue proferido atendiendo la necesidad de una actualización, que respondiera no solo a las normas procesales del Estatuto Tributario Nacional, que habían sido objeto de modificaciones, sino también a los cambios que introdujo la Ley 1066 de 2006 “*Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*”, la Ley 1437 de 2011, la Ley 1564 de 2012 “*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*” y el Decreto-ley 019 de 2012 “*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”, fue que se expidió la resolución no 1235 de 2014.

En el Decreto No 01 de 2 de enero de 2014, se precisa en cuanto al título ejecutivo, que el mismo comprende aquel documento en el que consta una obligación consistente en una suma de dinero a favor de la entidad, clara, expresa y actualmente exigible, conforme lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011. En la mencionada norma, se describe como características del título, entre otras, que si se trata de actos administrativos, estos deben encontrarse ejecutoriados.

Finalmente, y para efectos de la presente providencia, cuando el título ejecutivo sea un acto administrativo, este deberá encontrarse ejecutoriado, lo que ocurre cuando, entre otras, los recursos interpuestos o las acciones de restablecimiento del derecho, se hayan decidido en forma definitiva.

En cuanto a las causales de suspensión del proceso administrativo de cobro coactivo, se indica que la misma obedece a i) la demanda del título ejecutivo ante el contencioso administrativo, ii) celebración de acuerdo de pago, iii) por procesos concursales.

En lo que se refiere a la suspensión, por estar pendiente el resultado del proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, señala que la misma solo procederá, a solicitud del ejecutado, una vez proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

Indica la **dispersión** en comento, que dicha suspensión no da lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de las mismas, atendiendo los términos del artículo 101 de la Ley 1437 de 2011.

También procederá la suspensión del proceso de cobro coactivo cuando medie demanda ante el contencioso administrativo sobre la resolución que resuelve las excepciones y ordena seguir adelante con la ejecución, cuando la autoridad judicial así lo disponga, en todo caso deberá suspenderse el proceso de cobro coactivo en la etapa de remate, hasta que haya pronunciamiento definitivo.

Por otro lado, en cuanto a las etapas del procedimiento de cobro coactivo, una vez expedida la decisión de librar mandamiento de pago, así como su notificación, el deudor cuenta con tres posibilidades: cancelar el monto de la deuda y sus respectivos intereses, guardar silencio o **proponer excepciones**.

Ahora bien, conforme a la remisión realizada por el numeral 2º del artículo 100 de la Ley 1437 de 2011, las excepciones corresponden expresamente a las indicadas en el artículo 831 del Estatuto Tributario, en la medida que la primera disposición hace referencia al trámite de las excepciones; así la disposición en comento se refiere a las excepciones de pago efectivo, existencia de acuerdo de pago, **falta de ejecutoria del título**, pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente, **interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos**, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, prescripción de la acción de cobro, y falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

3. DE LAS PRUEBAS ALLEGADAS AL PROCESO

En el curso del presente medio de control fueron allegados los siguientes elementos de prueba, útiles a efectos de resolver los problemas jurídicos planteados:

- Convenio interadministrativo No. 001396 de 25 de mayo de 2011, celebrado entre el Departamento de Boyacá y el municipio de Sáchica, con el objeto de realizar contratación de adoquinamiento de las vías urbanas de dicho municipio (fls. 392-395).



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

- Contrato de obra No. 004 del 23 de septiembre de 2011, suscrito entre el municipio de Sáchica y el ingeniero José Vicente Mariño Becerra cuyo objeto era *“construcción de obras de infraestructura pública en el municipio de Sáchica Departamento de Boyacá”* por valor de \$701.043.768,93. (fls. 59-63).
- A través de la Resolución No. 30 de 17 de marzo de 2014, el municipio de Sáchica liquida unilateralmente el contrato de obra pública No. 004 de 2011, quedando saldo a favor de esa entidad un saldo de \$374.043.984,28 (fls. 38–49).
- Resolución No. 68 del 28 de mayo de 2014, mediante la cual se resuelve un recurso de reposición y confirma en todas sus partes la Resolución No. 30 de 17 de marzo de 2014. (fls. 50-58)
- Mandamiento de pago No. 001 del 19 de agosto de 2014, librado por el municipio de Sáchica en contra del señor José Vicente Mariño por valor de \$374.043.984,28, más intereses moratorios (fls. 173-174).
- Por su parte el señor José Vicente Mariño Becerra, presentó escrito de excepciones el 21 de octubre de 2014, en contra del auto que libró mandamiento de pago (fls. 177-181).
- El municipio de Sáchica, expidió la Resolución No. 155 del 20 de noviembre de 2014, por la cual se resuelven las excepciones al mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo No. 001 de 2014 (fls. 18-36).
- Oficio del 12 de mayo de 2015, mediante el cual la Secretaria de Hacienda de Sáchica, señala los valores de los convenios interadministrativos suscritos con el Departamento de Boyacá (fls. 182-183).
- Resolución No. 228 de 05 de junio de 2015, mediante la cual se decreta el embargo dentro del proceso de cobro coactivo adelantado en contra del señor José Vicente Mariño (fls. 283-284).



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

- Estatuto de Rentas del municipio de Sáchica, según el Acuerdo No. 029 de 17 de diciembre de 2009 (fls. 186-282).
- Decreto No. 030 de 24 de septiembre de 2008, *“por el cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales, para lo empleos que conforman la planta de personal de la Alcaldía de Sáchica”*, el cual se encuentra vigente (fls. 375 a 386 y 402).
- Decreto No. 01 de 02 de enero de 2014, *“por medio del cual se hace una delegación al Secretario de Hacienda del municipio de Sáchica para ejercer la jurisdicción coactiva”* (fls. 387 a 391).
- Copia del expediente administrativo de cobro coactivo seguido por el municipio de Sáchica en contra del señor José Vicente Mariño Becerra (anexo en 574 folios).

4.- CASO CONCRETO

Con la interposición de la presente demanda, se persigue la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 155 de 20 de noviembre de 2014, por la cual se resuelven las excepciones y ordena seguir adelante la ejecución, dentro del proceso de cobro coactivo adelantado por el municipio de Sáchica, contra el señor José Vicente Mariño Becerra, ello con el fin de que la entidad territorial se abstenga de seguir adelante la ejecución.

Conforme al mandamiento de pago No. 001 de 19 de agosto de 2014⁴, se tiene que el origen del proceso de cobro coactivo, es el título complejo integrado por:

- **Contrato de obra pública No. 004 de 2011:** suscrito entre el municipio de Sáchica y el ingeniero José Vicente Mariño Becerra cuyo objeto era *“construcción de obras de infraestructura pública en el municipio de Sáchica Departamento de Boyacá”* por valor de \$701.043.768,93⁵, en el cual según acta parcial, existe un avance de obra del 30.6 del contrato, por valor de \$212.674.961,24.

⁴ Folios 173 a 174.

⁵ Folios 59 a 63.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

- **Resolución No. 30 de 17 de marzo de 2014:** por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de obra No. 004 de 2011, en la que se impuso saldo a favor del municipio por concepto de valor de reembolso la suma de \$159.369.023,02, valor proveniente de la deducción que se hace al valor por concepto de anticipo y el valor de obra ejecutado⁶.
- **Resolución No. 68 de 28 de mayo de 2014:** mediante la cual se resuelve un recurso de reposición y confirma en todas sus partes la Resolución No. 30 de 17 de marzo de 2014.⁷

En tal razón, y luego de librado el mandamiento de pago dentro del procedimiento de cobro coactivo, la parte ejecutada presentó oposición al mandamiento⁸, en la cual propuso las siguientes excepciones:

1. Violación al debido proceso.
2. Falta de legitimación en la causa por activa.
3. Habérsele dado al cobro coactivo un trámite distinto al que corresponde (numeral 8º del artículo 97, del C.P.C.).
4. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto (numeral 10º del artículo 97, del C.P.C.).
5. Cobro de lo no debido.
6. Falta de competencia (numeral 2º del artículo 97, del C.P.C.).

En virtud de los medios exceptivos propuestos por el ejecutado dentro del proceso administrativo de cobro coactivo No. 001 de 2014, el Secretario de Hacienda del municipio de Sáchica expidió la resolución No 155 de 20 de noviembre de 2014⁹, en la cual resolvió:

***“PRIMERO:** Declarar no probada la excepción propuesta de **PLEITO PENDIENTE ENTRE LAS MISMAS PARTES** por las razones expuestas en la parte motiva.*

***SEGUNDO:** No tener en cuenta las excepciones de **FALTA DE COMPETENCIA, FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA, HABÉRSELE DADO AL COBRO COACTIVO UN TRAMITE DISTINTO AL CORRESPONDIENTE Y COBRO DE LO NO DEBIDO** por no configurarse dentro de las descritas en el Artículo 831 del Estatuto Tributario*

⁶ Folios 38 a 49.

⁷ Folios 50 a 58.

⁸ Folio 177 a 181.

⁹ Folio 18 a 36.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

según lo expuesto en la parte motiva de la presente. Sin perjuicio en todo caso de lo señalado al respecto sobre las mismas y aclaraciones realizadas sobre las mismas en relación a INEXISTENCIA a su vez de configuración alguna.”

Así las cosas, conforme a las pretensiones de la demanda, procede la Sala a determinar si en el proceso administrativo de cobro coactivo prosperan las excepciones de pleito pendiente entre las mismas partes, falta de competencia, falta de legitimidad en la causa por activa, habérsele dado al cobro coactivo un trámite distinto al que corresponde y cobro de lo no debido.

4.1. Del procedimiento en el trámite de cobro coactivo

El demandante fundamenta su señalamiento en que el ente territorial dio el trámite al proceso administrativo de cobro coactivo, como si se tratase de una deuda de carácter fiscal, no obstante se trata de una obligación que proviene de un contrato de obra pública, por lo que la ejecución debió adelantarse de acuerdo con lo señalado en el Título IV del CPACA y no conforme al Estatuto Tributario.

Según lo explicado en las consideraciones generales de esta providencia, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 98 establece que todas las entidades públicas allí definidas podrán cobrar las obligaciones claras, expresas y exigibles contenidas en los títulos ejecutivos utilizando el mecanismo del Cobro Administrativo Coactivo, y el artículo 99 contempla los contratos y los documentos que se deriven de ellos y que cumplen con los requisitos como títulos ejecutivos susceptibles de cobrarse por ese procedimiento.

Respecto al procedimiento, el artículo 100 *ibídem* contiene una serie de remisiones a diferentes procedimientos administrativos para el cobro de obligaciones a favor de las entidades públicas, y en el inciso final define como se llenan los vacíos que pudiesen existir, no obstante, en ninguna parte de la norma se establece que debe aplicarse únicamente lo contenido en el CPACA o en el ordenamiento procesal civil.

Conforme lo anterior, concluye el Despacho que no le asiste razón al demandante, teniendo en cuenta que dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo adelantado en su contra por el municipio de Sáchica, es aplicable lo estatuido en el Título IV de la parte Primera del Código de



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como lo señalado en el Estatuto Tributario, al no tener un procedimiento que tenga regla especial, por lo tanto, dicho cargo no está llamado a prosperar.

4.2. Falta de competencia, falta de legitimidad en la causa por activa y cobro de lo no debido.

Sobre estos aspectos, considera la parte actora, que el municipio de Sáchica no puede adelantar el cobro, por cuanto los recursos provienen del convenio suscrito con el Departamento de Boyacá y es este quien tiene la legitimación de adelantar el proceso de cobro coactivo. Por otra parte indica que existe material probatorio contundente, que dan cuenta del cumplimiento de las obligaciones del contratista, lo que genera que se esté cobrando algo que no se adeuda.

Conforme los argumentos de la parte actora, se desprende que los mismos están encaminados a controvertir realmente el acto administrativo que sirvió de base para la ejecución del proceso administrativo de cobro coactivo¹⁰ y no la Resolución acá demandada¹¹, por lo tanto, para el Despacho 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 ejecutivo¹². Es así como su discusión o impugnación debe hacerse dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho donde se solicitó la nulidad del mismo.

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. 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 ejecutivo del título.

Por las razones expuestas, los cargos analizados en este acápite no están llamados a prosperar, pues conforme los argumentos expuestos por el demandante, los mismos no pueden ser objeto de análisis en el presente asunto.

¹⁰ Resolución No. 30 de 17 de marzo de 2014 que liquidó unilateralmente el contrato de obra pública 004 de 2011

¹¹ Resolución No. 155 de 20 de noviembre de 2014

¹² A diferencia de lo que ocurre en los procesos de conocimiento, en el proceso de ejecución la pretensión no es discutible. (Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla", La Dirección del Proceso Contencioso Administrativo, Parte II, Consejo Superior de la Judicatura, año 2009, Página 369)



Demandante: José Vicente Mariño Becerra
Demandado: Municipio de Sáchica.
Expediente: 150012333000201500655-00
Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

4.3. Pleito pendiente

Para la parte actora la excepción propuesta de pleito pendiente debió ser tenida en cuenta, pues aduce que la Secretaria de Hacienda del municipio de Sáchica desconoció el proceso con radicado No. 150012333000201500398-00 del Tribunal Administrativo de Boyacá, en el cual se pretende la nulidad del acto administrativo que declaró el incumplimiento del contrato y el acta de liquidación unilateral, por lo tanto, el resultado de dicho proceso necesariamente va a tener incidencia en el proceso administrativo de cobro coactivo.

Sobre este punto, la administración municipal mediante la Resolución acá impugnada No. 155 de 20 de noviembre de 2014, señaló:

*“Tales pretensiones referenciadas por el actor dentro de la demanda de la referencia no sustentan **ni atacan los actos administrativos que sustentan el Proceso de Cobro Coactivo tales como la Resolución número 030 de 2014** donde se establece saldo a favor del municipio de Sáchica así como el contrato 004 de 2011, documentos que se encuentran debidamente ejecutoriados y que prestan merito ejecutivo según lo dispuesto en el artículo 99 de la ley 1437 de 2011 (...).*

*Para el caso que nos ocupa **la resolución 030 de 2014** por medio de la cual se LIQUIDA UNILATERALMENTE el contrato 004 de 2011 donde se impone saldo a favor del municipio de Sáchica y en contra del señor JOSÉ VICENTE MARIÑO BECERRA **se encuentra debidamente ejecutoriada** y emana del funcionario competente tal como lo explique anteriormente por tanto los documentos son válidos y prestan merito ejecutivo.*

La demanda de la referencia al no atacar los actos administrativos que sirven como fundamento del presente proceso de cobro coactivo no se puede tener en cuenta ya que no desvirtúa el título ejecutivo que aquí se cobra.

(...) De igual forma la Resolución 030 de marzo de 2014 se encuentra debidamente ejecutoriada teniendo en cuenta que fueron interpuestos los recursos y los mismos fueron resueltos y no habido pronunciamiento de la jurisdicción Contencioso Administrativa sobre la legalidad de los mismos, por tanto el acto administrativo es legal y se encuentra en firme, condición que no se pierde, reitero, como lo explique anteriormente sobre la firmeza y legalidad de los actos administrativos.

*(...) Y más allá de esto si en este momento existiere **demanda** debidamente admitida por la jurisdicción Contencioso administrativa **la misma debe ir***



Demandante: José Vicente Mariño Becerra
Demandado: Municipio de Sáchica.
Expediente: 150012333000201500655-00
Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

encaminada como lo dije antes a atacar los actos administrativos base del presente proceso y no otros temas que no son objeto del proceso que aquí se adelanta, ya que la interposición de demanda de nulidad y restablecimiento de derecho que reza el numeral 5 del estatuto Tributario, solo suspendería el presente proceso si fuere el caso, por tanto aun cuando se encontrare en esta etapa el mismo estaría vigente hasta tanto no exista pronunciamiento expreso sobre la legalidad de los actos administrativos base del proceso coactivo por vía administrativa que aquí se adelanta, lo cual si fuere el caso dejaría sin vida el proceso de la referencia, por tanto al no existir ninguna de las dos condiciones antes mencionadas, el presente proceso se encuentra en ejecución en aras de continuar con el trámite toda vez que no carece de vicios que puedan suspenderlo, (...).” (Resaltado fuera del texto original)

En primer lugar, resulta necesario precisar que se verificó que la información allegada por la parte demandante corresponde a la reportada en el Sistema de Consulta de Procesos de la Rama Judicial¹³, en el cual consta la existencia de la demanda de nulidad y restablecimiento interpuesta por José Vicente Mariño Becerra contra el municipio de Sáchica, radicada bajo el No. 150012333000-2015-00398-00, la cual cursa ante este Tribunal y se encuentra al Despacho para sentencia desde el 12 de octubre de 2018, aunado a ello, podemos establecer que se solicitó la nulidad de la Resolución No. 30 del 17 de marzo de 2014, por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato No. 004 de 2011¹⁴.

¹³ Se advierte que en ejercicio de las potestades del juez previstas en el artículo 42 del C.G.P., se verificó el Sistema de Consulta de Procesos de la Rama Judicial, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 270 de 1996, los medios técnicos, electrónicos e informáticos al servicio de la Administración de Justicia tienen por objeto mejorar la práctica de pruebas, la comunicación entre los despachos y garantizar el funcionamiento razonable del sistema de información. Este sistema informativo puede ser utilizado por las corporaciones judiciales para el cumplimiento de sus funciones, entre otras, para facilitar la identificación de los procesos y el ejercicio de la función jurisdiccional.

La información reportada por este mecanismo debe ser tomada como prueba, en primer lugar, porque es de acceso público, en tanto la comunidad, en general, puede conocer la evolución de los procesos judiciales sin que se le exija requisito adicional que los datos del expediente, y porque tiene el carácter de información oficial, debido a que el historial de las actuaciones judiciales surtidas en los procesos es administrado por los empleados de los despachos judiciales a cargo de los mismos.

En definitiva, la utilización del Sistema de Consulta de Procesos de la Rama Judicial constituye una herramienta que facilita a la Administración de Justicia y a los ciudadanos el conocimiento de los procesos que se tramitan ante la jurisdicción y la fecha de las actuaciones judiciales.

¹⁴ Respecto a la consulta del Sistema Siglo XIX de la Rama Judicial, se pueden ver entre otras, las sentencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta: (i) de 12 de diciembre de 2018, Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, Radicación número: 05001-23-31-000-2012-00470-02(23385) y (ii) de 21 de junio de 2018, Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA, Radicación número: 19001-23-33-000-2013-00442-01(22017).



Demandante: José Vicente Mariño Becerra
Demandado: Municipio de Sáchica.
Expediente: 150012333000201500655-00
Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

De acuerdo con lo anterior, se encuentra determinada la existencia del proceso judicial seguido contra el acto administrativo que conforma el título ejecutivo, por ende, corresponde a la Sala determinar si ello conlleva a declarar probada la excepción propuesta por el señor José Vicente Mariño Becerra, que denominó pleito pendiente.

Conforme al artículo 100 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, reglamentada por el Decreto 4473 de 2006, en los procesos de cobro coactivo las entidades públicas aplicarán las normas previstas en el Estatuto Tributario Nacional.

Los artículos 828¹⁵ y 829 del ET, establecen los documentos que prestan mérito ejecutivo y **la ejecutoria de los actos administrativos que fundamentan los trámites de cobro coactivo**, la que ocurre en cualquiera de los siguientes casos:

- Cuando contra dichos actos no procede recurso alguno
- Cuando dichos recursos no se interponen o no se presentan en debida forma, dentro del término legal que corresponde
- Cuando se renuncia expresamente a los recursos o se desiste de ellos, y,
- **Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se deciden en forma definitiva.**

¹⁵ “ARTICULO 828. TÍTULOS EJECUTIVOS. Prestan mérito ejecutivo:

1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.
2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.
3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.
4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.
5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales^{<1>}.

PARÁGRAFO. Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales.

Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente”.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra
Demandado: Municipio de Sáchica.
Expediente: 150012333000201500655-00
Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, ha señalado que el último de los eventos transcritos contiene dos hipótesis distintas e inconfundibles¹⁵, así:

“La primera, que tratándose de actos administrativos susceptibles de los recursos propios de la vía gubernativa, debida y oportunamente interpuestos, y de los cuales el interesado no ha desistido, se entienden ejecutoriados una vez dichos recursos se deciden en forma definitiva.

Según esa regla, el acto administrativo que sirve de título ejecutivo queda ejecutoriado una vez la entidad oficial decide los recursos interpuestos, siempre y cuando, el interesado no lo demande ante la jurisdicción.

La segunda, que cuando los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo fueron demandados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se entienden ejecutoriados una vez sea proferida la decisión judicial definitiva.

Así, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo impide que el mismo adquiera fuerza ejecutoria, porque ésta sólo sobrevendría cuando la jurisdicción decida de manera definitiva la respectiva demanda, en el sentido de no acceder a la pretensión de nulidad del acto.

Dicho de otro modo, la regulación especial en materia tributaria permite deducir que el acto queda ejecutoriado sólo cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo decide definitivamente las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas en su contra¹⁶, pues el ejercicio de las mismas suspende la ejecución de la decisión administrativa hasta cuando la jurisdicción decide sobre su legalidad.

Es decir, el numeral 4 del artículo 829 del ET creó una situación especial frente a la regla común sobre la fuerza ejecutoria de los actos administrativos, a la cual aludía el artículo 62 del CCA¹⁷ y actualmente el artículo 89 del CPACA; de acuerdo con ese atributo del acto, el uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho conduce a que el mismo quede ejecutoriado solo cuando se dicte la sentencia denegatoria que ponga fin a dicha acción, es decir, que no declare la nulidad del acto”

(Resaltado de la Sala)

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 11 de octubre de 2012, exp. 18452 y reiterada en la providencia de tres (03) de agosto de dos mil dieciséis (2016), radicación: 190012331000201100592 01 [21916], Actor: EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E. S. P. (NIT. 890.904.996-1), Demandado: MUNICIPIO DE CALOTO

¹⁶ Sentencia del 11 de noviembre de 2010, Exp. 17357, C. P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

¹⁷ Al tenor de esa regla común, la ejecutoriedad de los actos administrativos surge de su firmeza en sede administrativa, por cualquiera de los eventos señalados en el misma legislación contencioso administrativa, de suerte que el sólo ejercicio de las acciones contencioso administrativas contra dichos actos no afectaría su obligatoriedad y fuerza ejecutoria.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra
Demandado: Municipio de Sáchica.
Expediente: 150012333000201500655-00
Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

Tratándose de actos administrativos contra los que se interpone oportuna y debidamente recurso ante la misma Administración quedan ejecutoriados una vez la entidad pública decida los recursos. Sin embargo, si el interesado los demanda ante la jurisdicción con el fin de obtener la nulidad y el restablecimiento de sus derechos, tales actos “*se entenderán ejecutoriados una vez sea proferida la decisión judicial definitiva*”¹⁸.

En consecuencia, la acción o medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto que constituye título ejecutivo, impide que este adquiera ejecutoria. Esta se obtiene solo cuando la jurisdicción decida, de manera definitiva, el proceso.

Dentro de las excepciones que proceden contra el mandamiento de pago, previstas en el artículo 831 del Estatuto Tributario, está la de “*interposición de demandas de restablecimiento del derecho*”. Esta excepción tiene su razón de ser en que es necesario que el título ejecutivo adquiera firmeza y pueda así ser ejecutado contra el deudor.

En el caso en estudio, tal y como se dijo en líneas que anteceden, el título ejecutivo compuesto que sirvió de base de ejecución está integrado por la Resolución No. 30 de 17 de marzo de 2014, por la cual se declaró la liquidación unilateral del contrato de obra pública No. 004 de 2011, acto administrativo que fue acusado a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho radicado No. 150012333000-2015-00398-00.

Por su parte, el municipio de Sáchica libró el Mandamiento de Pago de fecha 19 de agosto de 2014 y el actor propuso la excepción de interposición de demanda prevista en el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario.

Sobre este asunto, la Sala advierte que para la fecha en que el demandante presentó excepciones contra el mandamiento de pago, esto es, el 21 de octubre de 2014, aún no se había incoado la respectiva demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución No. 30 de 17 de marzo de 2014.

¹⁸ Sentencia del doce (12) de agosto de dos mil catorce (2014), Exp. 20298, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra

Demandado: Municipio de Sáchica.

Expediente: 150012333000201500655-00

Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

No obstante lo anterior, con las excepciones presentadas en contra del mandamiento de pago, el señor José Vicente Mariño Becerra manifestó que ya se había radicado trámite de conciliación prejudicial ante la Procuraduría delegada para asuntos administrativos, y que para tal efecto, se citó a audiencia el 10 de noviembre de 2014.

En tal sentido, para la fecha en que se resolvieron las excepciones planteadas, la entidad territorial tan solo tenía conocimiento respecto al trámite prejudicial, sin que hasta ese momento existiese demanda en contra de dicho acto que ordenó la liquidación del contrato de obra.

Siendo ello así, es dable concluir que el título ejecutivo base del procedimiento de cobro coactivo, no se encontraba ejecutoriado al momento de proferirse el mandamiento de pago, ni prestaba mérito ejecutivo en los términos de artículo 828 del ET, pues, a la luz del criterio jurisprudencial al que viene refiriéndose esta providencia, con la demanda de nulidad y restablecimiento interpuesta, la ejecutoria del mismo quedó suspendida hasta el momento que la misma sea fallada en sentido desestimatorio.

En tales consideraciones, ante la falta de ejecutoriedad del título ejecutivo, por la interposición de la demanda de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo procedente era actuar en la forma en como lo realizó la parte actora, es decir, con la presentación de la excepción que interpuso o por la falta de ejecutoriedad del título, como ya se indicó.

De acuerdo con lo anterior, corresponde determinar si la declaratoria de la excepción da lugar a la terminación del proceso de cobro coactivo (artículo 833 del E.T.), o a la suspensión del mismo (numeral 2º artículo 101 del CPACA).

Al respecto, y como ya se indicó en líneas que anteceden, el artículo 101 del CPACA contiene una serie de preceptos sobre tres aspectos que modifican parcialmente algunas reglas del Estatuto Tributario, entre los cuales se encuentra la regulación sobre la suspensión del procedimiento de cobro coactivo. En vista de lo anterior, vale decir que en el presente asunto se aplica dicha norma que refiere sobre la suspensión, pues es norma posterior y especial.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra
Demandado: Municipio de Sáchica.
Expediente: 150012333000201500655-00
Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

El numeral segundo del artículo 101 del CPACA, al regular la suspensión del proceso, condicionó su prosperidad si se cumplen los siguientes requisitos:

1. La petición del interesado.
2. Que en el procedimiento se haya proferido el acto que definió las excepciones o el que ordenó seguir adelante la ejecución.
3. Que dicha suspensión no se encuentre prohibida por leyes especiales.

Así las cosas, tal y como se indicó en líneas que anteceden, en el presente asunto se cumple con cada uno de los requisitos señalados, teniendo en cuenta que se encuentra acreditado en el plenario que el señor José Vicente Mariño Becerra, en el escrito de excepciones radicado en la entidad territorial el 21 de octubre de 2014¹⁹, propuso la excepción que denominó pleito pendiente y en virtud de ello, el municipio de Sáchica profirió la Resolución No. 155 de 20 de noviembre de 2014, a través de la cual se resolvió excepciones y se ordenó seguir adelante la ejecución.

De igual forma, de lo probado en el proceso se puede establecer que el proceso de cobro coactivo objeto de análisis no tiene un procedimiento que tenga regla especial.

Es así como debe darse aplicación al numeral 2º del artículo 101 del CPACA, en consecuencia se ordenará la suspensión del proceso administrativo de cobro coactivo No. 001 de 2014, advirtiéndole que la Ley no da lugar al levantamiento de las medidas cautelares ya practicadas dentro del proceso administrativo de cobro coactivo, ni impide que puedan practicarse otras nuevas.

En tales consideraciones, resulta dable declarar la nulidad de la Resolución No. 155 de 20 de noviembre de 2014 que resolvió como no probada la excepción de pleito pendiente, proferida por la Secretaría de Hacienda del municipio de Sáchica, para en su lugar, disponer la suspensión del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado en contra del señor José Vicente Mariño Becerra.

5.- CONCLUSIONES

5.1. El proceso de cobro coactivo adelantado por el municipio de Sáchica en contra del señor José Vicente Mariño Becerra, tuvo su origen en un título

¹⁹ Folios 62 a 66 del anexo



Demandante: José Vicente Mariño Becerra
Demandado: Municipio de Sáchica.
Expediente: 150012333000201500655-00
Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

complejo conformado por: (i) Contrato de obra pública No. 004 de 2011, suscrito entre las mismas partes, cuyo objeto era “*construcción de obras de infraestructura pública en el municipio de Sáchica Departamento de Boyacá*”; (ii) Resolución No. 30 de 17 de marzo de 2014, por medio de la cual se liquida unilateralmente dicho y se impuso saldo a favor del municipio por concepto de valor de reembolso la suma de \$159.369.023,02; y (iii) Resolución No. 68 de 28 de mayo de 2014, mediante la cual se resuelve un recurso de reposición y confirma en todas sus partes la Resolución No. 30 de 17 de marzo de 2014.

5.2. No son de recibo los argumentos del demandante, en cuanto a que dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo no es dable aplicar el Estatuto Tributario, pues está debidamente establecido, que a tal proceso le es aplicable lo estatuido en el Título IV de la parte Primera del CPACA, así como lo señalado en el Estatuto Tributario.

5.3. De lo probado en el proceso se puede establecer que el proceso de cobro coactivo objeto de análisis no tiene un procedimiento que tenga regla especial.

5.4. Tampoco prosperan los cargos que buscan atacar la legalidad de los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo, pues tal asunto escapa del ámbito de controversia dentro del proceso de cobro coactivo, pues el mismo se circunscribe exclusivamente a las excepciones que podrían proponerse contra la orden de pago, puesto que en dicho procedimiento de cobro no pueden debatirse cuestiones que debieron ser objeto de discusión en el proceso de determinación de la obligación.

5.5. Por otro lado, observa la Sala que en efecto el señor José Vicente Mariño Becerra interpuso demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra el municipio de Sáchica, la cual cursa en este Tribunal, con radicado No. 150012333000-2015-00398-00, en la cual se pretende la nulidad de la Resolución No. 30 del 17 de marzo de 2014.

5.6. Encuentra la Sala que el demandante, con fundamento en el artículo 831 del Estatuto Tributario, interpuso excepción contra el mandamiento de pago, la cual debió ser declarada probada por la demandada, ante la falta de ejecutoriedad del título ejecutivo, por la interposición de la demanda de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra
Demandado: Municipio de Sáchica.
Expediente: 150012333000201500655-00
Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

5.7. En tal sentido, procede la suspensión del proceso administrativo de cobro coactivo, conforme lo dispone el numeral 2º del artículo 101 del CPACA, siendo aplicable esta norma por ser posterior y especial.

5.8. Conforme a ello, concluye la Sala que procede la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 155 de 2014, para en su lugar, declarar la suspensión del proceso de cobro coactivo hasta tanto no se decida sobre la legalidad del acto administrativo que sirvió de base para la ejecución.

6.- COSTAS

En cuanto a las **costas en primera instancia**, se condenará a la **parte demandada**, por resultar vencida en el proceso, y por cuanto en el expediente aparece que se causaron, de conformidad con lo previsto en el ordinal 8º del Artículo 365 del C.G.P. Para su liquidación, se procederá en la forma establecida en el artículo 366 ibídem.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución No. 155 de 20 de noviembre de 2014, mediante la cual el municipio de Sáchica, resolvió las excepciones propuestas por el señor José Vicente Mariño Becerra, conforme lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR LA SUSPENSIÓN** del proceso administrativo de cobro coactivo No. 001 de 2014, sin que tal decisión implique el levantamiento de medidas cautelares, o la no practica de nuevas medidas cautelares, conforme lo dispone el numeral 2º del artículo 101 de la Ley 1437 de 2011.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda.



Demandante: José Vicente Mariño Becerra
Demandado: Municipio de Sáchica.
Expediente: 150012333000201500655-00
Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

CUARTO: CONDÉNESE en costas a la parte demandada por el trámite de esta instancia. Su liquidación se efectuara en la forma establecida en el artículo 366 del CGP.

QUINTO: En firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado


FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado


FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

HOJA DE FIRMAS

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: José Vicente Mariño Becerra
Demandado: Municipio de Sáchica
Expediente: 15001-2333-000-2015-00655-00
Nulidad y Restablecimiento del Derecho - 1ª instancia

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
NOTIFICACION POR ESTADO

El auto anterior se notifica por estado

de 045 de hoy 15 MAR 2019

EL SECRETARIO