

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
DESPACHO No. 3 DE ORALIDAD

Magistrado Sustanciador: **FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Tunja, dieciséis (16) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

REFERENCIAS

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	150012333000201500302-00
DEMANDANTE:	BAKER HUGHES DE COLOMBIA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE PAYA

Se decide el recurso de reposición formulado por la apoderada de la parte actora contra el auto de fecha 17 de febrero de 2016, por medio del cual este Despacho decidió inadmitir la demanda de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La Sociedad BEKER HUGHES DE COLOMBIA por conducto de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Municipio de Paya, con el propósito que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: *i)* Liquidación Oficial de Revisión No. L.A007-2011, *ii)* Resolución del 28 de noviembre de 2014 por medio de la cual se resolvió un recurso de reconsideración, *iii)* Resolución del 28 de noviembre de 2014 por medio de la cual se resolvió la solicitud de revocatoria directa del mandamiento de pago. De igual manera, que se declare la ocurrencia del silencio administrativo positivo y se restablezca el derecho que le asiste a la demandante, declarándose la firmeza de la declaración del impuesto de industria y comercio correspondiente al año gravable 2009.

Igualmente, solicita que como consecuencia de lo anterior se ordene terminar el proceso de cobro coactivo adelantado por el municipio de Paya, respecto de las obligaciones liquidadas en el mandamiento de pago del 10 de julio de 2012 y la Resolución del 28 de noviembre de 2014; y consecuentemente se ordene el levantamiento por improcedente de la medida cautelar de embargo efectuado por el ente

territorial demandado sobre la cuenta corriente de la Sociedad demandante. (Fl. 2)

2. Mediante auto del 17 de febrero de 2016, el Despacho decidió inadmitir la demanda de la referencia, concediéndole a la parte actora un término de diez días a efectos de que subsanara los errores advertidos. (Fls. 336-337)

En efecto, en aquella oportunidad al hacer un análisis del escrito de la demanda, se advirtió que las pretensiones número cuarta y quinta, resultaban ajenas al asunto que se debía debatir en esta oportunidad, esto es, a la determinación del impuesto de industria y comercio para el año 2009, así como al estudio de la sanción por inexactitud, advirtiendo que al admitir el estudio de dichas pretensiones, ello implicaría adentrarse de fondo en el estudio del proceso de cobro coactivo, cuando lo que se debate es la determinación del impuesto de industria y comercio, dejando entrever que se trata de dos procedimientos totalmente distintos, por lo que se decidió inadmitir la demanda a efectos de que se adecuaran las pretensiones formuladas.

3. Mediante escrito del 23 de febrero de 2016, la apoderada de la sociedad actora interpuso recurso de reposición contra la anterior providencia. (171-173)

II. EL RECURSO DE REPOSICIÓN

Dentro del escrito del recurso, la apoderada de la sociedad demandante señaló que la acumulación de pretensiones resultaba procedente, como quiera que aunque se trata de dos procesos administrativos independientes (un proceso de determinación y otro de cobro coactivo), los mismos guardan una estrecha relación de conexidad, surgida a partir de la ilegalidad del proceso de determinación, el cual constituye el fundamento del cobro coactivo.

Así las cosas, sostuvo que al solicitarse la nulidad de la Liquidación Oficial de Revisión No. L.A. 007-2011, consecuencialmente deben anularse todos los actos administrativos que se derivaron de la misma, esto es: *i)* el acto administrativo que resolvió el recurso de reconsideración, *ii)* el acto administrativo por medio del cual se libró mandamiento de pago, *iii)* la Resolución del 28 de noviembre de 2014 por medio de la cual se resolvió la solicitud de revocatoria directa del mandamiento de pago, y *iv)* el decreto de medidas cautelares en contra de la sociedad demandante como consecuencia del proceso de cobro coactivo.

Finalmente, señaló que al no decretar la nulidad de todos los actos administrativos, ello conllevaría a dejar vivos algunos de los actos administrativos que nacieron a la vida jurídica como consecuencia de la expedición de la Liquidación Oficial de Revisión No. L.A. 007-2011.

Por lo anterior, solicita que se revoque el auto de fecha 17 de febrero de 2016, y en consecuencia, se profiera auto admisorio de la demanda.

III. CONSIDERACIONES

3.1 Diferencia entre los procesos de determinación del impuesto y el de cobro coactivo.

En primer lugar, se debe señalar que existe una marcada diferencia entre el proceso de determinación del impuesto y el de cobro coactivo. En efecto, mientras en el primero se busca establecer o definir una determinada obligación tributaria, en el segundo se parte de la existencia de la misma, es decir, que la aludida obligación resulta ser clara, expresa y exigible, lo que permite hacerla efectiva, por ello, es el proceso de determinación del impuesto el que precede al de cobro coactivo.

En relación con la diferencia que existe entre uno y otro proceso, el H. Consejo de Estado ha señalado:

"El procedimiento de cobro coactivo no puede ser asimilado al procedimiento administrativo de determinación del impuesto, intereses y sanciones que le precede, pues en tanto que el de cobro parte de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, presupuesto que permite simplemente hacerla efectiva, sin más, el otro, tiene por finalidad la definición de obligaciones (...)."¹

En igual sentido, lo ha señalado la Corte Constitucional:

"Ambas actividades –determinación oficial y ejecución coactiva- se diferencian por el fin que persiguen y por los procedimientos a través de los cuales actúa la Administración: en los procesos de determinación oficial se busca declarar la existencia de una obligación tributaria, mientras que los procesos de cobro coactivo persiguen ejecutar o hacer efectivo el pago de la misma (...)."²

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. veinte (20) de agosto de dos mil dos (2002). – Rad: 11001- 03-15-000-2000-0488-01 (S-488) C.P. Ana Margarita Olaya Forero.

² Sentencia C-1201/03.

Así las cosas, se debe hacer precisión que ambos procesos no pueden ser considerados como idénticos, sino que los mismos se diferencian en razón a su objeto, es decir, que mientras en el proceso de determinación del impuesto se busca la declaratoria de la obligación, en el de cobro coactivo la obligación se encuentra declarada, y lo único que se busca es hacerla efectiva.

3.2 Consecuencia de la anulación de la liquidación oficial dentro del proceso de cobro coactivo.

Ahora bien, de conformidad con el numeral 2 del artículo 828 del E.T., prestan mérito ejecutivo las liquidaciones oficiales debidamente ejecutoriadas, es decir, que con base en dicho acto administrativo la administración puede dar inicio al proceso de cobro coactivo, en razón a que la liquidación oficial constituye un verdadero título ejecutivo.

Lo anterior implica que la liquidación oficial de revisión constituye la base del proceso de cobro coactivo, pues se reitera que es este acto administrativo el que constituye el título valor con base en el cual la administración tributaria puede proferir el respectivo mandamiento de pago, dando inicio de esta manera al proceso de cobro coactivo, tal como lo dispone el artículo 826³ del *ibídem*.

Así las cosas, se debe entender que cuando el acto administrativo que contiene la obligación que sirvió de base para el proceso de cobro coactivo, en este caso la liquidación oficial de revisión, es anulado por la jurisdicción contencioso administrativa, su legalidad queda desvirtuada, y en ese sentido, la obligación contenida en la liquidación oficial de revisión desaparece del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, se debe entender que el proceso de cobro coactivo iniciado con base en el acto administrativo que ha sido anulado, así como los demás actos administrativos expedidos durante el desarrollo del mismo, pierden su razón de ser, o en otras palabras, su finalidad.

Conforme a lo expuesto, se debe entender que los efectos del proceso judicial validez respecto del trámite de determinación del impuesto necesariamente afectan el proceso de cobro coactivo iniciado con base en la obligación declarada administrativamente, pues debe recordarse

³ ARTICULO 826. Mandamiento de pago. El funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos. Este mandamiento se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo. En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor y a los deudores solidarios.

Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada.

que el proceso de cobro coactivo iniciado por la administración tributaria tiene como fundamento precisamente el acto administrativo de determinación del impuesto, de suerte que si llegare a declararse su nulidad, la administración tributaria carecería de título ejecutivo para continuar con el cobro forzado.

Lo anterior debe entenderse en dicho sentido, pues debe recordarse que de conformidad con el artículo 829 del E.T., los actos administrativos que sirven de fundamento al proceso de cobro coactivo, se entienden ejecutoriados cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos, se hayan decidido de forma definitiva.

Por lo expuesto, en el evento en que el juez administrativo profiera sentencia declarando la nulidad de las resoluciones que conforman el título ejecutivo, en este caso de la liquidación oficial de revisión así como del acto que resuelve el recurso de reconsideración, dicha decisión se hace de obligatoria observancia por parte de la administración tributaria, ya sea para seguir adelante con el proceso de cobro coactivo o para decretar su terminación.

3.3. Caso concreto.

Para el caso en estudio, el Despacho observa que dentro del escrito de demanda, la apoderada de la sociedad actora realiza una acumulación indebida de pretensiones, pues si bien es cierto que el objeto del asunto en estudio se circunscribe a la determinación del impuesto de industria y comercio para el año gravable 2009, lo cierto es que la parte demandante con las pretensiones cuarta y quinta, pretende que de igual manera, se entre a resolver sobre la legalidad del proceso de cobro coactivo adelantado por el Municipio de Paya en contra de la sociedad actora.

En efecto, si se analiza el acápite denominado "*Concepto de la violación*", se observa que la parte actora establece cargos destinados a que se analice de fondo el procedimiento de cobro coactivo, tal como ocurre con los cargos Nos. 4, 5 y 6, en los que ataca los actos administrativos proferidos en desarrollo de dicho procedimiento, tal como ocurre con la notificación del mandamiento de pago.

Así las cosas, se debe señalar, en primer lugar, que tal como se sostuvo líneas atrás, el proceso de determinación del impuesto y el de cobro coactivo no pueden ser considerados idénticos, sino que por el contrario, se trata de dos procesos totalmente distintos, pues se reitera que mientras en el primero se busca la declaratoria de la obligación, el objeto del segundo pretende la efectividad de la misma,

razón por la cual, pretender entrar a estudiar la legalidad del proceso de cobro coactivo, implicaría adentrarse en el estudio de un proceso totalmente distinto al de determinación del impuesto, advirtiendo que de entrada no se cumple con el primero de los requisitos señalados en el artículo 165 del CPACA para la procedencia de la acumulación de pretensiones, esto es, lo relacionado con la conexidad.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la manera en que se desarrolló el proceso de cobro coactivo, en nada tiene que ver con la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos de determinación del impuesto de industria y comercio que en este momento se demandan, es decir, no existen elementos comunes entre uno y otro proceso, pues por ejemplo, las pruebas relacionadas con el proceso de determinación del impuesto, en nada influyen para resolver lo relacionado con la indebida notificación o no del mandamiento de pago, o sobre el término para resolver las solicitudes de revocatoria directa dentro del proceso de cobro coactivo.

En segundo lugar, se debe dejar en claro que aun cuando los dos procesos son distintos, no obstante la decisión que se llegue a tomar respecto a la determinación del impuesto, necesariamente influye dentro del proceso de cobro coactivo, al punto que la administración tributaria ha de tener en cuenta dicha decisión para efectos de resolver sobre la procedencia de seguir adelantando el proceso de cobro o para decretar su terminación, por lo que en caso de declararse la nulidad de la liquidación oficial No. L.A 007-2011 así como de la Resolución del 28 de noviembre de 2011 a través de la cual se resolvió un recurso de reconsideración, necesariamente los actos proferidos dentro del proceso de cobro coactivo perderán su eficiencia.

En otras palabras, la consecuencia inmediata de la declaratoria de nulidad, sería la ineficacia del proceso de cobro coactivo junto con los actos administrativos proferidos dentro del mismo, por lo que contrario a lo manifestado por la apoderada de la parte actora, estos actos en caso de accederse a las pretensiones de la demanda, no quedarían vivos, pues tal como lo afirma la recurrente, estos nacieron a la vida jurídica como consecuencia de la expedición de la Liquidación Oficial de Revisión No. L.A 007 de 2011.

Finalmente, y en gracia de discusión, se debe señalar que de conformidad con el artículo 835⁴ del E.T, dentro del proceso de cobro

⁴ ARTICULO 835. Intervención del contencioso administrativo. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la

coactivo, únicamente son demandables la resolución que falla las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución, sin que resulte admisible que se puedan demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa, todos los actos administrativos proferidos dentro del procedimiento de cobro forzado adelantado por la administración tributaria, tal como lo pretende en esta oportunidad la apoderada de la sociedad demandante.

Por lo anteriormente expuesto, el Despacho,

IV. RESUELVE:

CONFIRMAR la decisión adoptada por este Despacho en auto de fecha diecisiete (17) de febrero de 2016.

Notifíquese y cúmplase



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

D.R.S

ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pro el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA

NOTIFICACION POR ESTADO

El auto anterior se notifica por estado

No. 81 de hoy. 17 MAY 2016

EL SECRETARIO

