



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

<b>Acción o medio de control. Nulidad y Restablecimiento del Derecho.</b>
<b>Radicado.</b> 19001233300420160014500
<b>Demandante.</b> Cooperativa Transportadora de Timbío
<b>Demandado.</b> DIAN
<b>Fecha de la sentencia.</b> Julio 25 de 2017
<b>Magistrado ponente.</b> DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO
<b>Descriptor.</b> Proceso sancionatorio tributario.
<b>Restrictor 1. Debido proceso y derecho de defensa.</b>
<b>Premisa.</b> El actor considera vulnerado el debido proceso arguyendo no garantía del derecho de defensa y desconocimiento de normas preexistentes, en la aplicación de la sanción.
<b>Restrictor 2. Notificación del acto administrativo sancionatorio.</b>
<b>Premisa.</b> Se demanda la falta de ejecutoriedad del título por extemporánea notificación de la resolución sanción.
<b>Restrictor 3. Pérdida de la facultad sancionatoria o caducidad.</b>
<b>Restrictor 4. Integración del título.</b>
<b>Tesis 1.</b> Se le otorgó la oportunidad a la parte demandante para discutir sobre el tema de notificación dentro del proceso administrativo y en vía judicial, por lo que no se vulneró el derecho al debido proceso y defensa.
<b>Tesis 2.</b> La parte demandante está dando una interpretación errónea al artículo 638 del E.T. en tanto su alcance es limitar la facultad sancionatoria con la que cuenta la administración y sancionándola con prescripción de la misma, aspecto que ya fue discutido por esta Corporación a través de sentencia del 21 de junio de 2013, y confirmada por el Consejo de Estado el 09 de octubre de 2014.
<b>Tesis 3.</b> Los argumentos expresados en la demanda apuntan a desvirtuar la obligación que se persigue, cuestión que es ajena al proceso de cobro coactivo, y que debió proponerse en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución que estableció la obligación.
<b>Tesis 4.</b> La decisión judicial ejecutoriada negando las pretensiones de la demanda, debe atenderse en virtud de los principios de firmeza de las decisiones judiciales y seguridad jurídica, lo que incide determinantemente en la presente causa, pues deja desprovistos los argumentos expuestos por la parte demandante.

<p><b>Tesis 5.</b> Al haberse decidido el recurso interpuesto y el proceso judicial contra la resolución sanción, quedó en firme el acto sancionatorio, por lo que puede ser tomado por la Administración Tributaria como el título para el mandamiento de pago por prestar mérito ejecutivo y, por ende, puede compelerse por vía de cobro coactivo.</p>
<p><b>Tesis 6.</b> Resulta ilógico considerar que se trata de un título ejecutivo complejo, ya que éste se presenta cuando la obligación está contenida en diferentes documentos, lo cual no ocurre en este caso, ya que lo único que se pretende a través del proceso de cobro coactivo es esta última suma de dinero impuesta como sanción y que quedó en firme al haberse resuelto contra ella el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.</p>
<p><b>Conclusión.</b> Para el Tribunal, todos los argumentos expuestos en el líbello introductorio apuntan a desvirtuar el acto administrativo que impuso la sanción, cuestión que, debió proponerse en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, ya finalizado.</p>
<p><b>Resumen del caso.</b> La DIAN aplica sanción a la actora dentro de investigación fiscal. Esta última instauró demanda solicitando que se declare la nulidad de la resolución que declaró no probadas las excepciones propuestas por la parte demandante y ordenó seguir con la ejecución y la resolución que resolvió un recurso de reposición, proferidas por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales de Popayán.</p> <p>Solicita se declaren probadas las excepciones propuestas y que no haya lugar al cobro de la sanción impuesta.</p>
<p><b>Problema jurídico.</b> Determinar si los actos administrativos demandados se encuentran o no, viciados de nulidad bajo las siguientes consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- ¿Se vulneró el derecho del debido proceso y defensa al desconocer normas sobre pérdida de ejecutoriedad, falta de título ejecutivo y caducidad?</li><li>- ¿Existe falta de ejecutoriedad del título por extemporánea notificación de la resolución sanción y si es esta la oportunidad para alegar dicha situación?</li><li>- ¿Existe pérdida de la facultad sancionatoria o caducidad?</li><li>- ¿Si existió indebida integración del título por no comprender la resolución sanción y su acto modificadorio?</li></ul>
<p><b>Decisión.</b> Niega pretensiones de la demanda.</p>
<p><b>Razón de la decisión.</b></p> <p><i>“En el sub lite, el extremo activo demanda la nulidad de los actos administrativos que resolvieron las excepciones propuestas contra el acto que libró mandamiento de pago en el proceso de cobro coactivo iniciado contra la demandante.</i></p> <p><i>“- Del debido proceso y derecho de defensa.</i></p>

*“Para la parte demandante, se vulneró el derecho al debido proceso y defensa, en tanto la DIAN, se indica, inobservó normas sobre pérdida de facultad sancionatoria, falta de título ejecutivo y caducidad.*

*(...)*

*“De lo expuesto, es posible concluir que el derecho al debido proceso y defensa se desarrolla a partir del conjunto de exigencias y condiciones previstas por la ley para adelantar un procedimiento administrativo; por lo tanto, el desconocimiento de norma en particular, si bien podría vulnerar otro tipo de principio, no transgrede el mencionado derecho, como lo pretende hacer ver la parte demandante.*

*“En necesario resaltar que se le otorgó la oportunidad a la parte demandante para discutir sobre el tema de notificación dentro del proceso administrativo y en vía judicial, por lo que no se vulneró el derecho al debido proceso y defensa.*

*“En ese sentido, el desconocimiento de normas preexistentes al momento de librar mandamiento de pago, no vulnera el derecho del debido proceso y defensa, por lo que el cargo de anulación no está llamado a prosperar.*

*(...)*

***“- Falta de ejecutoriedad del título por extemporánea notificación de la resolución sanción.***

*“La cooperativa actora ha sido insistente al señalar la extemporánea notificación de la resolución sanción, pues de acuerdo con el artículo 638 del Estatuto Tributario, aquella debió ser notificada dentro de los 6 meses siguientes al vencimiento del pliego de cargos; por lo tanto, se presenta una falta de ejecutoria del título ejecutivo que no permite ser ejecutado, expresa.*

*(...)*

*“...si el actor tenía cuestionamientos sobre la presunta notificación extemporánea de la resolución sanción, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento por él instaurado, debió plantear dicha discusión, sin que sea dable nuevamente revivir un litigio zanjado, muchos años después.*

*“Así las cosas, el artículo 638 del Estatuto Tributario que manifiesta el extremo activo de la litis, señala que “vencido el término de respuesta del pliego de cargos, la Administración Tributaria tendrá un plazo de seis meses para aplicar la sanción correspondiente, previa la práctica de las pruebas a que hubiere lugar.”*

*“Conforme a este planteamiento, es claro que la parte demandante está dando una interpretación errónea a la mencionada disposición, en tanto el alcance de la misma es limitar la **facultad sancionatoria** con la que cuenta la administración y sancionándola con prescripción de la misma, aspecto que ya fue discutido por esta Corporación a través de sentencia del 21 de junio de 2013, y confirmada por el Consejo de Estado el 09 de octubre de 2014*

*(...)*

*“En ese orden de ideas, los argumentos expresados en la demanda apuntan a desvirtuar la obligación que se persigue, cuestión que es ajena al proceso de cobro coactivo, y que debió proponerse en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución que estableció la obligación.*

*“Para la Sala, la decisión judicial ejecutoriada negando las pretensiones de la demanda, debe atenderse en virtud de los principios de firmeza de las decisiones judiciales y seguridad jurídica, lo que incide determinadamente en la presente causa, pues deja desprovistos los argumentos expuestos por la parte demandante.*

*(...)*

*“En efecto, al haberse decidido el recurso interpuesto y el proceso judicial contra la resolución sanción, quedó en firme el acto sancionatorio, por lo que puede ser tomado por la Administración Tributaria como el título para el mandamiento de pago por prestar mérito ejecutivo y, por ende, puede compelerse por vía de cobro coactivo.*

*(...)*

*“Disposición que, como lo consideró la DIAN, no resulta aplicable al caso concreto, puesto que dicha norma no puede leerse de manera parcializada. Así pues, es causal nulidad de los **actos de liquidación de impuestos y resolución de recursos**, sin que se mencionen los actos que imponen una sanción, por lo que, como se indicó, no puede aplicarse al sub judice.*

*(...)*

***“- Pérdida de la facultad sancionatoria o caducidad.***

*“Aduce la cooperativa demandante el desconocimiento del artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo que igualmente hace referencia a la caducidad de la facultad sancionatoria, aspecto que se itera, está encaminado a desvirtuar la obligación que se persigue y debió ser debatido dentro del proceso adelantado contra la resolución sanción, en su oportunidad.*

(...)

**“- De la indebida integración del título por no comprender la resolución sanción y su acto modificatorio.**

*“Se aduce por la parte actora que la DIAN debió observar lo preceptuado en el artículo 138, sin especificar norma, que señala “Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión”, por lo tanto, aduce, se debió integrar como título ejecutivo tanto la resolución sanción como el acto que la modificó.*

*“Sea lo primero advertir que dicho artículo corresponde al derogado Código Contencioso Administrativo, y refiere sobre las reglas generales del proceso **judicial** adelantado en esta jurisdicción; por lo tanto, no tiene aplicación dentro del proceso de cobro coactivo, pues en nada refiere a los títulos ejecutivos pertinentes para este caso, y que para la fecha de la presentación de la demanda no tenía aplicación ni siquiera en el proceso judicial.*

*“Ahora bien, se observa dentro del expediente que se impuso sanción por un valor de \$356'445.000 (fl. 7-22), y una vez resuelto el recurso de reconsideración se determinó disminuir la misma, a la suma de \$296'640.000 (fl. 23-28).*

*“En ese orden, resulta ilógico considerar que se trata de un título ejecutivo complejo, pues recuérdese que el mismo se presenta cuando la obligación está contenido en diferentes documentos, lo cual no ocurre en el sub iudice, pues lo único que se pretende a través del proceso de cobro coactivo es esta última suma de dinero impuesta como sanción y que quedó en firme al haberse resuelto contra ella el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, como se indicó.*

*“Sobre la cifra a cobrar no existe duda”.*

**Nota de Relatoría.** Se trata de una sentencia expedida en audiencia inicial.

Con la finalidad de ampliar la base de datos del lector sobre casos de **procedimientos sancionatorios tributarios** en otros escenarios fácticos, pueden verse las siguientes recientes providencias:

***Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Vulneración de debido proceso por parte de la DIAN.*** Inobservancia de la DIAN de los procedimientos establecidos en los artículos 857-1 y 860 del Estatuto Tributario vigentes para la época, vulneró el principio al debido proceso y por ende vició de nulidad los actos administrativos mediante los cuales negó el derecho a la devolución del saldo a favor solicitado. Confirma decisión del a quo que accedió a pretensiones. Sentencia de julio 14 de 2016. Agropecuaria Latinoamericana

EXPEDIENTE: 19001-33-31-004-2016-00145-00  
DEMANDANTE: COOTRANSTIMBIO  
DEMANDADO: DIAN  
M. CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – RESUMEN FALLO.

*S.A. vs DIAN. M.P. Carmen Amparo Ponce Delgado. Publicada en el boletín jurisprudencial No. 3 de 2016, título 9.*

***Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Obligación de presentar información a la DIAN. Sanción por presentación extemporánea/Art. 631 Estatuto Tributario. Prescripción de la sanción. Si bien se produjo el hecho sancionable, consistente en la entrega extemporánea o tardía de la información solicitada al actor, la sanción impuesta por la administración efectivamente desconoce los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Sentencia del 10 de noviembre de 2016. M.P. Pedro Javier Bolaños Andrade. Publicada en el boletín jurisprudencial 1 de 2017, Título 7.***

***Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Sanciones administrativas. Facultades de investigación y fiscalización de la Dian/IVA/ Sanción por inexactitud. En este caso, la Sala consideró procedente la aplicación de la sanción por inexactitud, más aun teniendo en cuenta que la parte actora no demostró las circunstancias que daban lugar al reporte de ingresos menores a los costos del producto que vendió en un mismo bimestre. Revoca decisión de primera instancia y declara la nulidad parcial de la liquidación oficial de revisión. Establece a título de restablecimiento como saldo a favor de la actora por la declaración del impuesto a las ventas del 2º bimestre de 2003. Sentencia del 2 de marzo de 2017.M.P. Gloria Milena Paredes Rojas: Publicada en el boletín jurisprudencial 2 de 2017, título 7.***



Libertad y Orden

**REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**

Popayán, veinticinco (25) de julio de dos mil diecisiete (2017)

**Magistrado Sustanciador: David Fernando Ramírez Fajardo**

**EXPEDIENTE: 19001233300420160014500**  
**M. DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**ACTOR: COOPERATIVA TRANSPORTADORA DE TIMBIO –**  
**COOTRANSTIMBIO**  
**DEMANDADO: DIAN**

**RESUMEN FALLO.**

EXPEDIENTE: 19001-33-31-004-2016-00145-00  
DEMANDANTE: COOTRANSTIMBIO  
DEMANDADO: DIAN  
M. CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – RESUMEN FALLO.

Constituida la Sala de Oralidad en Audiencia Inicial y no habiendo nulidad que invalide lo actuado, se procede a dictar la siguiente,

## SENTENCIA No. 163

### I.- ANTECEDENTES.

#### 1.- Demanda<sup>1</sup>.

La COOPERATIVA TRANSPORTADORA DE TIMBIO – COOTRANSTIMBIO, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando que se declare la nulidad de las resoluciones No. 20150313000002 de 24 de diciembre de 2015 que declaró no probadas las excepciones propuestas por la parte demandante y ordenó seguir con la ejecución y No. 201600311000001 de 29 de enero de 2015 (sic), aclarada por el acto 201600311000002 de 05 de febrero de 2016, que resolvió un recurso de reposición, proferidas por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales de Popayán.

Como de lo anterior, solicita se declaren probadas las excepciones propuestas y que no hay lugar al cobro de la sanción impuesta a COOTRANSTIMBIO.

#### 1.2.- Hechos.

En la demanda se narran los hechos que a continuación se sintetizan:

Aduce que la Dirección de Fiscalización de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales de Popayán, abrió contra COOTRANSTIMBIO investigación fiscal, dictándose pliego de cargos en su contra, expidiéndose posteriormente resolución sanción el 20 de mayo de 2010, según aduce, por fuera de los 6 meses de que trata la norma tributaria,

Señala que interpuesto el recurso de reconsideración, se modificó la resolución sanción el 07 de abril de 2011, rebajando la pena impuesta.

Que inconforme con las decisiones tomadas por la entidad demandada, demandó la nulidad de los actos administrativos, considerando este Tribunal, que los actos si habían sido expedidos oportunamente; sin embargo, no se manejó el tema de la ineficacia de la notificación de la resolución, por lo que, a su juicio, no se puede hablar de cosa juzgada.

Que la División de Gestión, Recaudo y Cobranzas de la DIAN, abrió proceso coactivo únicamente respecto de la resolución del 07 de abril de 2011, librando mandamiento de pago el 10 de noviembre de 2015.

---

<sup>1</sup> Folios 107-117 C. Ppal.

EXPEDIENTE: 19001-33-31-004-2016-00145-00  
DEMANDANTE: COOTRANSTIMBIO  
DEMANDADO: DIAN  
M. CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – RESUMEN FALLO.

Manifiesta que contra dicho mandamiento de pago se propusieron las excepciones de caducidad de la sanción, pérdida de ejecutoriedad, prescripción, falta de título ejecutivo, incompetencia del funcionario que lo profirió, nulidad de la resolución sanción y su modificatoria.

### **1.3. Concepto de violación**

Propuso lo siguiente:

#### **1. Violación del artículo 29 y 83 de la Constitución Política.**

Aduce que la DIAN al negar las excepciones presentadas y probadas, vulneró el debido proceso y derecho de defensa que le asistía, pues desconoce otras normas sustantivas que están llamadas a ser aplicadas como pérdida de ejecutoriedad, falta de título ejecutivo y caducidad.

Manifiesta igualmente que la autoridad tributaria actuó de mala fe, pues advertida que la resolución sanción había sido notificada por fuera de los términos de ley, exhibe como único título ejecutivo el acto modificatorio de ésta.

#### **2. Violación de los artículos 638 inciso final, 730 numeral 3, 831 numerales 3,4, 6 y 7, y 833**

Señala que la DIAN deja a un lado las normas que establecen que la resolución sanción debe expedirse y notificarse dentro del término de 6 meses que establece la norma, por lo que el título pierde ejecutoriedad. Por tanto, no tiene potestad para ejecutar dicho acto.

Aduce que no existe cosa juzgada pues en anterior proceso judicial se trató sobre la expedición de la resolución sanción, pero no sobre la ineficacia por notificación extemporánea.

Que el título al ser de naturaleza compleja, debió integrar tanto la resolución sanción como su modificatoria, por lo que, al haber expuesto como título ejecutivo únicamente el acto que modificó la sanción, no se integró en debida forma el título y por tanto, no procedía su ejecución. Reiterando que al haberse notificado la resolución sanción por fuera del término de ley existe una “falta de ejecutoria del título”

#### **3. Transgresión del artículo 2, 3 (numerales 1, 2, 3, 4, 5, 7, 12), 9 (numeral 10), 10, 42 y 52 del CPACA**

Vulneró los principios que rigen la actuación administrativa por no aplicar disposiciones señaladas como violadas, principalmente, la “falta de título ejecutivo”, “caducidad de la potestad sancionatoria”, “pérdida de ejecutoriedad de la administración”, existencia de un título complejo y “la obligación legal de demandar el conjunto de ellos” e inexistencia de cosa juzgada.

Insiste en la notificación extemporánea de la resolución sanción y la vulneración al debido proceso por dicha situación.

EXPEDIENTE: 19001-33-31-004-2016-00145-00  
DEMANDANTE: COOTRANSTIMBIO  
DEMANDADO: DIAN  
M. CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – RESUMEN FALLO.

Alega la insuficiente motivación del acto que resuelve las excepciones, al no haberse realizado un estudio pormenorizado de los fundamentos jurídicos y probatorios.

Que la autoridad tributaria desconoció la caducidad o pérdida de capacidad sancionatoria al no haber notificado el acto dentro de los términos de ley.

#### **4. Infracción de los artículos 38, 67, 138 y 175 del “Código Contencioso Administrativo”**

Manifiesta que con base en el otrora artículo 65 del C.C.A, la DIAN desconoció la pérdida de la facultad sancionatoria, así como la integración del título complejo de que trata el artículo 138 del C.C.A, por lo que debía tener en cuenta tanto la resolución sanción como aquella que la modificó.

Itera la insistencia de cosa juzgada pues lo que aquí se discute es la ineficacia de la notificación de la resolución sanción.

#### **5. Violación del artículo 197 de la Ley 1607 de 2012.**

Que la DIAN debió observar los principios constitucionales que rigen las normas sancionatorias en materia tributaria.

### **2. Contestación de la demanda.**

#### **2.1. Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Seccional Popayán<sup>2</sup>**

Después de realizar transcripciones *in extenso* de las pretensiones y los fundamentos de hecho de la demanda, aduce que esta Corporación en providencia del 21 de junio de 2013, negó las pretensiones de la demanda, al considerar que no se presentó prescripción del pliego de cargos y de la facultad sancionatoria, fallo que fue confirmado por el Consejo de Estado; razón por la cual, aduce, no es dable a la parte demandante revivir situaciones que en derecho ya han sido resueltas, pues el fallo quedó en firme y está debidamente ejecutoriado por lo que presta mérito ejecutivo.

Sobre la facultad de cobro coactivo, señala que es una facultad otorgada por el legislador.

Aduce que las causales de nulidad previstas en el artículo 730 del Estatuto Tributario son aplicables a los actos de liquidación de impuestas y resolución de recursos, mas no para actos que imponen sanciones, por lo que no es posible acceder a la nulidad solicitada.

Que no se encuentra vulnerado el derecho de defensa y debido proceso pues desde el inicio de la investigación el contribuyente tuvo la oportunidad de controvertir las determinaciones de la administración.

---

<sup>2</sup> Folio 135-142 C. Ppal.

EXPEDIENTE: 19001-33-31-004-2016-00145-00  
DEMANDANTE: COOTRANSTIMBIO  
DEMANDADO: DIAN  
M. CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – RESUMEN FALLO.

Con relación a la falta de título ejecutivo, manifiesta que en el proceso de cobro coactivo no pueden discutirse aspectos que debieron discutirse en “vía gubernativa”, de acuerdo con el artículo 831 de E.T. pues ya existe un acto administrativo en firme.

Sobre la falta de competencia del funcionario que profirió los actos administrativos de cobro coactivo, aduce que según el artículo 824 del E.T., el Subdirector de Recaudación de la Dirección General de Impuestos Nacionales, los Administradores de Impuestos y los Jefes de las dependencias de Cobranzas, también serán competentes; lo mismo que los funcionarios de las dependencias a quienes se les deleguen estas funciones, por lo que en presente asunto el funcionario que expidió el acto si era competente.

Aduce que las excepciones contra el mandamiento ejecutivo debieron ser interpuestas en “la vía gubernativa”, por lo que en el proceso judicial no pueden señalarse excepciones que debieron plantearse ante la administración. Adicionalmente señala que las excepciones propuestas por la entidad demandante no estaban llamadas a prosperar pues aquellas son taxativas, y la nulidad de la resolución sanción no es una de ellas.

Itera que no es posible pretender la nulidad de la resolución sanción por una presunta notificación extemporánea, cuando la jurisdicción ya resolvió el litigio y negó la las pretensiones, presentándose entonces una cosa juzgada.

## **II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

### **1. Competencia.**

Por la naturaleza del proceso y su cuantía a la fecha de presentación de la demanda, de acuerdo al artículo 152 numeral 3, artículo 156 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal es competente para conocer del presente asunto en primera instancia.

### **2.- Caducidad.**

La demanda fue presentada dentro de los términos exigidos por el artículo 164 numeral 2 literal d) del CPACA, para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del Derecho.

### **3.- El problema jurídico.**

De acuerdo con la fijación del litigio planteado en esta diligencia, le corresponde al Tribunal determinar si los actos administrativos demandados se encuentran o no viciados de nulidad al considerarse lo siguiente:

- Se vulneró el derecho de debido proceso y defensa al desconocer normas sobre pérdida de ejecutoriedad, falta de título ejecutivo y caducidad.

- Si existe falta de ejecutoriedad del título por extemporánea notificación de la resolución sanción y si es esta la oportunidad para alegar dicha situación.
- Si existe pérdida de la facultad sancionatoria o caducidad.
- Si existió indebida integración del título por no comprender la resolución sanción y su acto modificatorio.

#### **4. Caso concreto.**

En el *sub lite*, el extremo activo demanda la nulidad de los actos administrativos que resolvieron las excepciones propuestas contra el acto que libró mandamiento de pago en el proceso de cobro coactivo iniciado contra la demandante.

#### **- Del debido proceso y derecho de defensa.**

Para la parte demandante, se vulneró el derecho al debido proceso y defensa, en tanto la DIAN, se indica, inobservó normas sobre pérdida de facultad sancionatoria, falta de título ejecutivo y caducidad.

Es necesario entonces precisar que el debido proceso es un derecho fundamental, el cual ha sido definido por la jurisprudencia constitucional *“como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo. Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos.”*<sup>3</sup>

Desde esta perspectiva, el derecho al debido proceso ha sido entendido desde una perspectiva procedimental, queriendo decir con ello que las autoridades administrativas deben actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción<sup>4</sup>

Así pues, dentro del derecho al debido proceso y defensa, se han desarrollado una serie de garantías que permiten la efectividad de ese derecho, a saber: (i) *ser oído durante toda la actuación*, (ii) *a la notificación oportuna y de conformidad con la ley*, (iii) *a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas*, (iv) *a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación*, (v) *a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico*, (vi) *a gozar de la presunción de inocencia*, (vii) *al ejercicio del derecho de defensa y contradicción*, (viii) *a*

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. Citada en la sentencia C-034 de 2014

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006

EXPEDIENTE: 19001-33-31-004-2016-00145-00  
DEMANDANTE: COOTRANSTIMBIO  
DEMANDADO: DIAN  
M. CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – RESUMEN FALLO.

*solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”<sup>5</sup>*

De lo expuesto, es posible concluir que el derecho al debido proceso y defensa se desarrolla a partir del conjunto de exigencias y condiciones previstas por la ley para adelantar un procedimiento administrativo; por lo tanto, el desconocimiento de norma en particular, si bien podría vulnerar otro tipo de principio, no transgrede el mencionado derecho, como lo pretende hacer ver la parte demandante.

En necesario resaltar que se le otorgó la oportunidad a la parte demandante para discutir sobre el tema de notificación dentro del proceso administrativo y en vía judicial, por lo que no se vulneró el derecho al debido proceso y defensa.

En ese sentido, el desconocimiento de normas preexistentes al momento de librar mandamiento de pago, no vulnera el derecho del debido proceso y defensa, por lo que el cargo de anulación no está llamado a prosperar.

**- Falta de ejecutoriedad del título por extemporánea notificación de la resolución sanción.**

La cooperativa actora ha sido insistente al señalar la extemporánea notificación de la resolución sanción, pues de acuerdo con el artículo 638 del Estatuto Tributario, aquella debió ser notificada dentro de los 6 meses siguientes al vencimiento del pliego de cargos; por lo tanto, se presenta una falta de ejecutoria del título ejecutivo que no permite ser ejecutado, expresa.

Si bien es cierto, el Consejo de Estado ha admitido que la falta de notificación del título ejecutivo puede ser planteada como excepción en el proceso de cobro coactivo<sup>6</sup>, aquello únicamente se permite cuando precisamente **falta** la notificación.

Se tiene acreditado entonces que mediante proceso 19001-23-00-004-2011-00181 de nulidad y restablecimiento del derecho, la COOPERATIVA TRANSPORTADORA DE TIMBIO – COOTRANSTIMBIO, solicitó la nulidad de los actos administrativos que impusieron una sanción, por considerar que el pliego de cargos fue notificado a la empresa de transporte por fuera de los dos años y por otro lado, que la resolución sanción fue expedida por fuera de los seis meses que exige la norma.

Tanto esta Corporación en su Sala de Escrituralidad como el Consejo de Estado, negaron las pretensiones de la demanda, al considerar que la resolución sanción se había expedido dentro del término.

Ahora bien, es claro que la ejecutoriedad depende de la firmeza del acto y ésta, a su vez, de que el mismo sea oponible. La oponibilidad, por su parte, es producto de la publicidad de la decisión administrativa.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-980/10

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 25 de marzo de 2010. Número interno: 17460

EXPEDIENTE: 19001-33-31-004-2016-00145-00  
DEMANDANTE: COOTRANSTIMBIO  
DEMANDADO: DIAN  
M. CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – RESUMEN FALLO.

Sin embargo, si el actor tenía cuestionamientos sobre la presunta notificación extemporánea de la resolución sanción, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento por él instaurado, debió plantear dicha discusión, sin que sea dable nuevamente revivir un litigio zanjado, muchos años después.

Así las cosas, el artículo 638 del Estatuto Tributario que manifiesta el extremo activo de la *litis*, señala que *“vencido el término de respuesta del pliego de cargos, la Administración Tributaria tendrá un plazo de seis meses para aplicar la sanción correspondiente, previa la práctica de las pruebas a que hubiere lugar.”*

Conforme a este planteamiento, es claro que la parte demandante está dando una interpretación errónea a la mencionada disposición, en tanto el alcance de la misma es limitar la **facultad sancionatoria** con la que cuenta la administración y sancionándola con prescripción de la misma, aspecto que ya fue discutido por esta Corporación a través de sentencia del 21 de junio de 2013, y confirmada por el Consejo de Estado el 09 de octubre de 2014, así:

*“En efecto el inciso final de la norma mencionada (léase artículo 638 del E.T.), establece que vencido el término de respuesta del pliego de cargos, la Administración Tributaria tendrá un plazo de seis meses para aplicar la sanción correspondiente, no obstante es preciso aclarar que el plazo de un mes concedido en el pliego de cargos como lo interpreta el actor, sino desde que el mismo es notificado y por tal conocido por el directo interesado, siendo que una vez vencido este plazo, inicia el conteo de los 6 meses ya referidos.*

*Por lo tanto, en el presente asunto se encuentra acreditado que el pliego de cargos del 29 de septiembre de 2009, fue notificado a través de la empresa Servientrega S.A. el **día 30 de septiembre de 2009**, (Fl. 42), por lo que el contribuyente hoy demandante podía presentar respuesta hasta el **30 de octubre de 2009**, fecha a partir del cual empezó a correr el término de 6 meses establecido para efectos de que la Administración expidiera la resolución sanción, situación que ocurrió el **26 de abril de 2010**, es decir dentro del término legalmente establecido”* (Negrillas originales del texto)

En ese orden de ideas, los argumentos expresados en la demanda apuntan a desvirtuar la obligación que se persigue, cuestión que es ajena al proceso de cobro coactivo, y que debió proponerse en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución que estableció la obligación.

Para la Sala, la decisión judicial ejecutoriada negando las pretensiones de la demanda, debe atenderse en virtud de los principios de firmeza de las decisiones judiciales y seguridad jurídica, lo que incide determinadamente en la presente causa, pues deja desprovistos los argumentos expuestos por la parte demandante.

Así entonces, de acuerdo con el artículo 829 del ET, prevé que los actos administrativos se entienden ejecutoriados en cuatro eventos, de los cuales interesa al *sub judice* destacar el previsto en su numeral 4, así:

*“ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:*

(...)

4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.”

En efecto, al haberse decidido el recurso interpuesto y el proceso judicial contra la resolución sanción, quedó en firme el acto sancionatorio, por lo que puede ser tomado por la Administración Tributaria como el título para el mandamiento de pago por prestar mérito ejecutivo y, por ende, puede compelerse por vía de cobro coactivo.

Ahora bien, en lo que respecta a la vulneración del numeral 3 artículo 730 del E.T., aquel establece:

*ARTICULO 730. CAUSALES DE NULIDAD. <Fuente original compilada: L. 52/77 Art. 57> Los actos de liquidación de impuestos y resolución de recursos, proferidos por la Administración Tributaria, son nulos:*

(...)

3. Cuando no se notifiquen dentro del término legal.

Disposición que, como lo consideró la DIAN, no resulta aplicable al caso concreto, puesto que dicha norma no puede leerse de manera parcializada. Así pues, es causal nulidad de los **actos de liquidación de impuestos y resolución de recursos**, sin que se mencionen los actos que imponen una sanción, por lo que, como se indicó, no puede aplicarse al *sub judice*.

En ese orden de ideas, el cargo no prospera.

#### **- Pérdida de la facultad sancionatoria o caducidad.**

Aduce la cooperativa demandante el desconocimiento del artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo que igualmente hace referencia a la caducidad de la facultad sancionatoria, aspecto que se itera, está encaminado a desvirtuar la obligación que se persigue y debió ser debatido dentro del proceso adelantado contra la resolución sanción, en su oportunidad.

#### **- De la indebida integración del título por no comprender la resolución sanción y su acto modificadorio.**

Se aduce por la parte actora que la DIAN debió observar lo preceptuado en el artículo 138, sin especificar norma, que señala “*Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero sí fue revocado, sólo procede demandar la última decisión*”, por lo tanto, aduce, se debió integrar como título ejecutivo tanto la resolución sanción como el acto que la modificó.

EXPEDIENTE: 19001-33-31-004-2016-00145-00  
DEMANDANTE: COOTRANSTIMBIO  
DEMANDADO: DIAN  
M. CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – RESUMEN FALLO.

Sea lo primero advertir que dicho artículo corresponde al derogado Código Contencioso Administrativo, y refiere sobre las reglas generales del proceso **judicial** adelantado en esta jurisdicción; por lo tanto, no tiene aplicación dentro del proceso de cobro coactivo, pues en nada refiere a los títulos ejecutivos pertinentes para este caso, y que para la fecha de la presentación de la demanda no tenía aplicación ni siquiera en el proceso judicial.

Ahora bien, se observa dentro del expediente que se impuso sanción por un valor de \$356'445.000 (fl. 7-22), y una vez resuelto el recurso de reconsideración se determinó disminuir la misma, a la suma de \$296'640.000 (fl. 23-28).

En ese orden, resulta ilógico considerar que se trata de un título ejecutivo complejo, pues recuérdese que el mismo se presenta cuando la obligación está contenido en diferentes documentos, lo cual no ocurre en el *sub judice*, pues lo único que se pretende a través del proceso de cobro coactivo es esta última suma de dinero impuesta como sanción y que quedó en firme al haberse resuelto contra ella el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, como se indicó.

Sobre la cifra a cobrar no existe duda.

## 5.- Conclusión

Para esta Corporación, todos los argumentos expuestos en el líbello introductorio apuntan a desvirtuar el acto administrativo que impuso la sanción, cuestión que, como ya se indicó, debió proponerse en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ya finalizado.

Bajo las anteriores consideraciones, ante la improsperidad de los cargos de nulidad endilgados contra los actos administrativos cuestionados en el proceso de la referencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

Esta decisión es acorde con lo expresado por la señora representante del Ministerio Público.

## 6.- Costas.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dentro de la sentencia el Juez deberá pronunciarse sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de General del Proceso. El artículo 365 *ejusdem* dispone lo siguiente:

*“CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*(...)*

*1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.”.*

EXPEDIENTE: 19001-33-31-004-2016-00145-00  
DEMANDANTE: COOTRANSTIMBIO  
DEMANDADO: DIAN  
M. CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – RESUMEN FALLO.

Como se negarán las pretensiones de la demanda, se condenará en costas a la parte demandante, fijándose en cero punto cinco por ciento (0.5%) de las pretensiones negadas las cuales deberán ser liquidadas por Secretaría.

### **III.- DECISION.**

Por las razones expresadas, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A:**

**PRIMERO.- NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.- CONDENAR** en costas a la parte demandante, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia. Líquidense por Secretaría las costas del proceso.

**TERCERO.-** La presente providencia queda notificada en estrados, y podrá ser apelada dentro de los diez (10) días siguientes de conformidad con el artículo 247 numeral 1 de la Ley 1437 de 2011.”

**Los Magistrados,**

**DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO  
CARLOS H. JARAMILLO DELGADO  
NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**