

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

Quibdó, seis (06) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

INTERLOCUTORIO N° _____

REFERENCIA: 27001 23 33 003 2015 0131 00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACCIONANTE: PARQUE NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA
ACCIONADO: UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ

MAGISTRADA PONENTE: DRA. MIRTHA ABADÍA SERNA.

El Despacho decide sobre la solicitud de medidas cautelares respecto de la Ordenanza 015 de 2001, resoluciones 3474 de 29 de septiembre de 2010, del 4 de noviembre de 2014, mandamientos de pago N° 002 sin fecha y 0011 de 16 de diciembre de 2013.

I. ANTECEDENTES

PARQUE NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA, presentó, demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA contra de la **UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ**.

La demandante pretende que:

- “1. Que se declare la nulidad de la Ordenanza 015 de 2001.
2. Que se declare la nulidad de la Resolución 3474 de 29 de septiembre de 2010”*Por la cual se establece la liquidación del gravamen por concepto de Estampilla Pro Universidad Tecnológica del Chocó*”
3. Que se declare la nulidad de la Resolución de 4 de noviembre de 2014 por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 3474 de 29 de septiembre de 2010.
4. Que se declare la nulidad del Mandamiento de Pago No. 002-sin fecha-
5. Que se declare la nulidad del Mandamiento de pago No. 001 de 16 de diciembre de 2013.”

II. LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

La parte actora, en cuaderno separado de la demanda, solicitó como a manera de ilustración se transcribe:

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

“Para que se diera inicio al proceso de cobro coactivo de la obligación contenida en la Resolución 3474 de 2010 era necesario que dicho acto administrativo estuviera ejecutoriado.

Es claro que la Resolución de 4 de noviembre de 2014, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 3474 de 2010, se absolvió con base en los argumentos que habían sido expuestos como excepciones en contra del Mandamiento de Pago de 16 de diciembre de 2013.

Que se declare la nulidad del Mandamiento de Pago No. 002-sin fecha-

En contra de la Resolución 3474 de 2010 se interpuso dentro del término oportuno recurso de reposición el cual fue resuelto solo hasta el 4 de noviembre de 2014 mediante Resolución sin número de dicha fecha.

El mandamiento de Pago 0011 es de fecha 16 de diciembre de 2013.

De lo anterior resulta claro que el Mandamiento de pago 011 de 16 de diciembre de 2013 se profirió sin que existiera un acto administrativo ejecutoriado y que prestara mérito ejecutivo.

El artículo 229 y el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo disponen que como medida cautelar es posible decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo con el fin de garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Dentro del término oportuno se interpusieron excepciones en contra del Mandamiento de Pago No. 0011 de 16 de diciembre de 2013 las cuales, hasta la fecha no han sido resueltas por el juez ejecutor de la Universidad del Chocó.

Por lo anterior resulta claro que el Mandamiento de Pago No. 0011 de 16 de diciembre de 2013 no se encuentra en firme.”

2.1 Traslado de la solicitud de medida cautelar.

De la solicitud de suspensión provisional, se corrió traslado a la parte demandada, esto es Universidad Tecnológica del Chocó, pero guardó silencio sobre la misma.

III. CONSIDERACIONES

3.1 Procedencia y competencia del juez para resolver las medidas cautelares

El competente para decidir la solicitud de la medida cautelar es el Magistrado ponente, quien determinará la procedencia de la misma, con el fin de proteger y

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

garantizar de manera provisional, el objeto del proceso y a la efectividad de la sentencia.¹

La herramienta fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico en 1913 con la Ley 130 y perfilada posteriormente con las leyes 80 de 1935 y 167 de 1941 y el Decreto 01 de 1984. Sin embargo, constitucionalmente sólo fue consagrada hasta 1945 con el Acto Legislativo 01 en su artículo 193.

Con el cambio constitucional en el año 1991 es el artículo 238 el que establece la posibilidad de aplicar la suspensión como medida provisoria frente a la efectividad de los actos administrativos, disposición desarrollada ahora en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011- (arts. 229 y siguientes).

El Estado de derecho supone por antonomasia el acatamiento de las normas jurídicas tanto por parte de la administración como de los particulares y nuestra tradición jurídica nos reconduce al cumplimiento de estas reglas jurídicas a través de la coherencia y congruencia normativa que implica, dentro del sistema jerárquico y piramidal, la no contradicción entre unas y otras y en caso de presentarse tal fenómeno, ya sea porque la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, la posibilidad de desactivar, definitiva o **transitoriamente**, la disposición transgresora en garantía del principio de legalidad. Pues es precisamente esa posibilidad de dejar sin efecto temporal la norma, el objeto de la denominada “suspensión provisional”.

El artículo 231 del CPACA señala los parámetros para el decreto de las medidas cautelares, y para el caso concreto, tratándose de la suspensión provisional de un acto administrativo, así:

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. [...]”

¹ El artículo 229 del CPACA dispone: “**Procedencia de la suspensión:** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, **podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia**, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejulgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio. Parágrafo declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-294 de 2014. El texto subrayado fue declarado Inexequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-284 de 2014.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

En consecuencia, la suspensión provisional es una medida cautelar sujeta a unas determinadas condiciones y requisitos, como lo son la violación de textos superiores, como regla general, y la demostración siquiera sumaria de los perjuicios causados con el acto demandado, cuando se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.²

Por consiguiente, no le es dable al juzgador acceder a su decreto sino cuando encuentre visibles esos extremos, pues en los casos en que la materia ofrezca dudas o exija examinar el fondo del asunto, no resultaría procedente tal decisión.³

Además, la apreciación jurídica que se hace al decidir sobre la medida cautelar, que por supuesto es provisional, **no constituye prejuzgamiento** ni impide que al fallar el caso, el operador judicial asuma una posición distinta, dado que con el transcurrir de la actuación procesal es factible que el arribo de nuevas pruebas o la presentación de nuevos argumentos, persuadan al juez de resolver en sentido contrario al que *ab initio* se adoptó.

3.2. Caso concreto.

La parte actora solicita la suspensión provisional de los efectos de la Ordenanza 015 de 2001 proferida por la Asamblea Departamental del Chocó; la Resolución 3474 de 29 de septiembre de 2010, la Resolución de 4 de noviembre de 2014, el Mandamiento de Pago No. 002-sin fecha- y el Mandamiento de pago No. 0011 de 16 de diciembre de 2013, por considerar que son clara su violación a las disposiciones invocadas en la demanda.

Ahora bien, sea lo primero señalar por el Despacho que respecto a la suspensión de la Ordenanza 015 de 2001, proferida por la Asamblea Departamental del Chocó, no resulta procedente su suspensión y ello es así además de lo explicado en el acápite "**Procedencia y competencia del juez para resolver las medidas cautelares**" dado que en relación con ella la parte demandante no desarrolló concepto de violación que respalde la medida deprecada y, en ese orden, no están presentes los requisitos señalados en los artículos 229 y 231 del C.P.A.C.A. para que sea procedente el decreto de la suspensión provisional solicitada, toda vez que no se sustentó en la forma en que lo ordena la citada disposición, omisión ésta que hace imposible efectuar la comparación normativa para deducir de ella la medida cautelar que nos ocupa. La exigencia de sustentar en forma expresa y concreta la referida solicitud se explica por su propia naturaleza, dado que

²Al respecto pueden consultarse, entre otros, los autos de 28 de agosto de 2014, proferido dentro del Expediente 11001-03-27-000-2014-0003-00 (20731), con ponencia del Consejero Jorge Octavio Ramírez; de 30 de abril de 2014, proferido por el Consejero Carlos Alberto Zambrano, en el Expediente 11001-03-26-000-2013-00090-00 (47694); de 24 de enero de 2014, expedido por el Consejero Mauricio Fajardo en el Expediente No. 11001-03-26-000-2013-00090-00 (47694); de 21 de mayo de 2014, emitido por la Consejera Carmen Teresa Ortiz en el Expediente No. 11001-03-24-000-2013-0534-00 (20946); 29 de enero de 2014 proferido por el Consejero Jorge Octavio Ramírez, emitido en el Expediente No. 11001-03-27-000-2013-00014- (20066)

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero Ponente: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, Expediente: 470012331000201100293 01, Demandante: Caja Nacional de Previsión Social.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

constituye una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos y al carácter ejecutorio de los mismos.

Ha sido criterio reiterado del H. Consejo de Estado señalar que para la prosperidad de la suspensión provisional deben indicarse en forma precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente infringidas por el acto acusado y expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida como lo hace el actor, sin explicar cuál es la razón normativa para que se acceda a ello. Resulta altamente útil traer a colación el análisis que hizo la Sección Primera de la citada Corporación en auto del 21 de octubre de 2013 expedido en el proceso número 11001 0324 000 2012 00317 00, en el cual se abordó el tema en un asunto semejante:

“En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas a solicitud de parte debidamente sustentada, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.

Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de libelos según lo dispone el artículo 162 numeral 4 del CPACA, requisito que no puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.

En el mismo sentido, el alcance de la expresión “procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado” contenida en artículo 231 Ibid, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el libelo introductorio o en un escrito aparte, y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disimiles: uno, el que se refiere a fundamentar jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente.

Lo anterior no quiere decir que los argumentos para cada uno de los fines procesales mencionados puedan coincidir, es más, si lo deseado por la actora era que el concepto de violación expuesto en la demanda sirviera de fundamento de la solicitud de suspensión provisional así debió expresarlo, máxime si se tiene en cuenta que en el escrito de la demanda dedicó un capítulo aparte a la suspensión provisional dentro del cual inscribió un subtítulo denominado “FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL”⁴, que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida.

En otras palabras, la actora en su demanda dedicó un capítulo para sustentar la medida cautelar, a esa sustentación se remitieron la entidad demandada y el Despacho para descorrer el traslado y resolver la medida, sin embargo, ahora, viendo que esa sustentación en varios de sus apartes fue insuficiente, pretende que se tengan como tales los argumentos que utilizó para otros fines procesales.

Finalmente sobre este punto, debe ponerse de relieve que la sustentación de la solicitud de suspensión provisional no constituye un exceso ritual, se trata de la observancia de una carga procesal en cabeza de la actora cuyo cumplimiento es el

⁴ Folio 94 cuaderno principal.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia⁵ y a su vez la carga que exige la ley para que, entre otras, se garantice el derecho de defensa de la entidad que expidió el acto.

A propósito del derecho de defensa de la entidad demandada, no se puede perder de vista que la nueva codificación trajo consigo la obligación de correr traslado a la parte demandada de la solicitud de suspensión, en ese orden, la carga impuesta para que se sustente la medida también se encuentra dirigida a que la entidad que profirió el acto conozca a ciencia cierta las razones esgrimidas por el actor para poder ejercer eficientemente su derecho de defensa. En ese contexto, no puede tenerse como sustentación de la medida cautelar la sola afirmación de que el acto administrativo desconoce normas de rango superior.

Por todo lo dicho, el Despacho confirmará la decisión recurrida toda vez que se ha podido constar que en esos precisos aspectos la actora omitió realizar la fundamentación de la medida cautelar según lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.”

Por otro lado, en cuanto a la suspensión provisional de los mandamientos de pagos, esto es, N°002 sin fecha y del N° 011 de 16 de diciembre de 2013, ya la Sala de este Tribunal se pronunció en auto del 30 de junio de 2016, por medio del cual se admitió la demanda en el proceso de la referencia. En dicha providencia con fundamento en el artículo 101 del CPACA, consideró:⁶

“El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 101, estipula que solo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo, los actos administrativos que decidan las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.

Analizadas las pruebas que fueron allegadas por la parte demandante en medio magnético (fl. 13 CD), se observa que mediante la Resolución N° 3474 del 29 de septiembre de 2010, (la cual constituye el título ejecutivo en el proceso de cobro coactivo), fue que se liquidó el crédito a reclamar, circunstancia que permite que la resolución en cita y la que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra ella sean objeto de control por parte de esta jurisdicción.

No se puede decir lo mismo de los mandamientos de pago N° 002 y N° 001 del 16 de abril de 2013, por cuanto una vez analizados los mismo se pudo establecer que no son actos administrativos con los cuales se haya decidido excepción, se ordene llevar adelante la ejecución y liquiden crédito; razón por la cual se rechazará la demanda respecto de estos.”

En ese orden de ideas, al no ser los mandamientos de pagos pasibles de control judicial imposibilita al despacho hacer pronunciamiento alguno sobre la medida cautelar solicitada.

Por último, en cuanto a las resoluciones números 3474 de 29 de septiembre de 2010 y del 4 de noviembre de 2014, el despacho encuentra que el caso controvertido versa, por una parte, sobre aspectos jurídicos y, por otra parte,

⁵ En ese sentido el artículo 103 inciso 4 de la Ley 1437 de 2011 dispone. “Artículo 103: (...) Quien acuda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este código.”

⁶ Ver folios 41 a 42 del expediente.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

respecto de hechos que deben ser analizados a la luz de las pruebas allegadas al expediente.

Así, de la sola confrontación de los actos acusados con las normas superiores no se puede inferir la necesidad del decreto de la medida cautelar.

Debe insistir esta corporación en que las medidas cautelares exigen, además de confrontar los actos con las normas en que deben fundarse, que se constate que la medida resulte indispensable para garantizar la efectividad de la sentencia. Esto, por cuanto se le debe garantizar a la Administración ejercer el derecho de defensa y contradicción, lo cual supone poder solicitar y aportar las pruebas tendentes a enervar los cargos de nulidad que propone la parte demandante.

En este sentido, la solicitud de medida cautelar no debe propender por decisiones que de forma anticipada obtengan un pronunciamiento de fondo, puesto que aun cuando la decisión de las medidas cautelares no conlleve un prejuzgamiento, es lo cierto que su decreto no debe implicar pronunciamientos preliminares que podían aguardar a la etapa del juzgamiento.

En gracia de discusión tal y como lo preciso la Sección Tercera del H. Consejo de Estado, en providencia del ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), que:

“3. DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

En los términos del artículo 229 del C.P.A.C.A., las medidas cautelares se encuentran establecidas con el fin de proteger y garantizar de manera provisional el objeto del proceso y la eficacia de la sentencia. En este sentido, el legislador implementó en la nueva codificación procesal de lo contencioso administrativo diversas modalidades de medidas cautelares, cuestión que es novedosa en tanto antes solamente se encontraba prevista la suspensión de los efectos de los actos administrativos.

Ahora, dentro de las medidas cautelares que trae el C.P.A.C.A. se encuentra prevista la suspensión provisional de los actos administrativos, que es una figura concebida por el legislador con el fin de hacer cesar los efectos de un acto hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante la medida cautelar que afecta su cumplimiento (artículo 88).

No obstante, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 indica que no basta con que se solicite la suspensión de un acto para que se acceda a ella, pues de manera adicional pide el cumplimiento de otros requisitos, a saber: (i) que del análisis entre el acto demandado y su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud se desprenda una posible violación y (ii) que se acrediten, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se aleguen como causados.

Asimismo, la referida norma establece dos formas para realizar el estudio del primero de los requisitos antes mencionados, por un lado, permite el análisis directo del acto administrativo enjuiciado con las normas que sean indicadas por el actor como violadas y, de otro lado, da la opción de valorar las pruebas allegadas con la petición de suspensión para verificar la infracción en que pueda incurrir el acto acusado con el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, en relación con el análisis entre el acto y las normas invocadas como vulneradas, vale la pena señalar que tal estudio no implica una resolución de fondo sobre el asunto materia de litigio, ya que el inciso final del artículo 229 del

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

C.P.A.C.A. dispone que la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento, aspecto que resulta importante porque resultaría violatorio al debido proceso considerar que antes de agotarse todas las etapas del proceso pueda existir una posición de fondo sobre el asunto materia de litigio.

Vale la pena advertir que de conformidad con el artículo 231 del C.P.A.C.A., para efectos de realizar el estudio de la solicitud de suspensión provisional, el funcionario judicial tiene la posibilidad de acudir tanto a las disposiciones normativas invocadas en el escrito donde el actor solicita la medida cautelar, como a las utilizadas en el escrito de la demanda para justificar la ilegalidad de los actos demandados. No obstante, es preciso indicar que la suspensión de los efectos de un acto administrativo se encuentra supeditada a la violación de las normas superiores o de mayor jerarquía, que deberá surgir de la mera confrontación normativa o probatoria. Igualmente, esta medida deberá sujetarse al trámite impuesto en el artículo 233 del C.P.A.C.A.” (Negrillas del Despacho)

Como se observó en la parte destacada con negrillas para que proceda la medida cautelar entre tantos debe acreditarse al menos de manera sumaria, los perjuicios que se aleguen como causados, lo cual para los actos cuya suspensión se solicita resulta improcedente conforme a lo preceptúa el artículo 815-5 del Estatuto Tributario “**ARTICULO 831. EXCEPCIONES. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones: (...)5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.**” En efecto la interposición de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho configura una de las excepciones de que trata el artículo 831 del estatuto tributario y que si bien la misma no fue interpuesta en el término dispuesto para excepcionar, no es impedimento para ponerse de presente como recurso de reposición contra la resolución que decide las excepciones, igualmente no se puede pasar por alto que el artículo 835 ibidem señala que: “**INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.**”

Sobre este particular también se ha pronunciado el H. Consejo de Estado en siguiente sentido:

“El inicio de un proceso administrativo de cobro, implica la preexistencia de un título que preste mérito ejecutivo, esto es, que contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible, por no estar pendiente de ningún plazo o condición.

El artículo 828 del Estatuto Tributario señala los documentos que prestan mérito ejecutivo para el cobro coactivo, y que sirven de soporte jurídico para que la Administración proceda a iniciar el proceso mediante la expedición del correspondiente mandamiento de pago, en el que se ordena al deudor solucionar las obligaciones pendientes a favor de la entidad fiscal.

La citada disposición establece, entre otros documentos que prestan mérito ejecutivo, «las liquidaciones oficiales ejecutoriadas». De acuerdo con el artículo 829 ibídem, los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo se entienden ejecutoriados en los siguientes eventos:

«1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.

3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos.

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

El numeral 4 de esta norma contempla dos supuestos en que los actos soporte del cobro coactivo pueden encontrarse ejecutoriados:

«i) Cuando se trata de actos administrativos susceptibles de los recursos propios de la vía gubernativa y estos han sido interpuestos, debida y oportunamente. Según esta regla, el acto administrativo que sirve de título ejecutivo queda ejecutoriado una vez la entidad oficial decida los recursos interpuestos, siempre y cuando, el interesado no lo demande ante la jurisdicción, porque de hacerlo se estaría ante el siguiente supuesto legal. ii) Cuando los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo fueron demandados ante la jurisdicción, por el afectado, para obtener la declaratoria de nulidad y el restablecimiento de sus derechos. En estos casos, se entenderán ejecutoriados una vez sea proferida la decisión judicial definitiva».

En ese orden, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo, impide que dicho acto adquiera fuerza ejecutoria, la cual solo se logra en el momento en que la jurisdicción decida, de manera definitiva, la respectiva demanda.

En armonía con este precepto, el artículo 831-5 del Estatuto Tributario, consagra como una de las excepciones contra el mandamiento de pago «La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo». Lo anterior, se reitera, porque es necesario que el acto administrativo alcance firmeza. Sólo así pueden ser ejecutados y dan fe de la existencia de una obligación actualmente exigible al deudor.

La Sala ha precisado que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe ser contra el acto administrativo que determina la obligación a cargo del contribuyente y que, a su vez, le sirve a la administración de título ejecutivo.

De acuerdo con lo expuesto por la Sección, «esta excepción se acredita por regla general con la admisión de la demanda, pues en este momento se verifica que la misma ha reunido todos los requisitos de ley para que sea conocida por el juez, y, además, se traba la relación jurídico - procesal entre las partes». ⁷

En la jurisprudencia que se reitera, la Sala ha indicado que, atendiendo la razón de ser de la excepción, que tiene relación con la fuerza ejecutoria de los actos de liquidación, en todo caso, «el ejecutado puede interponer la excepción con fundamento en el hecho de haber presentado la demanda ante la jurisdicción y si conforme con el artículo 833 del Estatuto Tributario, se prueba que ha sido admitida se debe declarar y ordenar la terminación del procedimiento de cobro coactivo y, el levantamiento de las medidas cautelares cuando se hubieren decretado, aspecto que puede examinar el juez administrativo al momento de pronunciarse sobre la validez de los actos de cobro».

Lo anterior, porque la terminación del procedimiento de cobro coactivo surge de la falta de firmeza del título ejecutivo que solo se logra cuando la demanda se haya

⁷ Sentencia del 15 de agosto de 2018, Exp. 21914, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, actor: Ecopetrol S.A. Se reitera el criterio expuesto en la sentencia del 11 de julio de 2013, Exp. 18216, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

decidido definitivamente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 829-4 ibídem, ya que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho impide la ejecutoriedad del acto administrativo demandado.

Si la misma no prospera, la Administración puede iniciar el proceso de cobro coactivo contra el demandante expidiendo un nuevo mandamiento de pago.”

Conforme a lo anterior ante la imposibilidad que se configure un perjuicio irremediable por el proceso de cobro coactivo que imponga necesariamente garantizar la efectividad de la sentencia no resulta procedente la medida cautelar solicitada.

En este orden de ideas, se impone para la Sala Unitaria denegar la medida cautelar solicitada, toda que no reúne los requisitos de que trata el artículo 231 del CPACA, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO.- DENEGAR LA MEDIDA CAUTELAR, solicitada por las razones expuestas en la parte motiva.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MIRTHA ABADIA SERNA
Magistrada