

Honorable
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Cuarta – Subsección B
Magistrada Ponente Nelly Yolanda Villamizar
E. S. D.

Radicado: 250002327000 2009 00069 01
Medio de control: Ejecutivo
Demandante: Cámara de Comercio de Bogotá
Demandado: Álvaro Pérez y Carlos Mario Restrepo
Asunto: Recurso de reposición contra mandamiento ejecutivo del 4 de septiembre de 2020

Daniel Quintero Botero, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.071.167.991 y tarjeta profesional No. 305.573 del C.S. de la J., obrando en mi condición de apoderado judicial de **Carlos Mario Restrepo Molina**, conforme al poder que se allega junto con este memorial, **interpongo recurso de reposición en contra del mandamiento ejecutivo** proferido por el Despacho el 4 de septiembre de 2020, en los siguientes términos:

I. Procedencia y oportunidad

1. El 4 de septiembre de 2020, el Despacho expidió mandamiento ejecutivo en contra de los señores Álvaro Pérez y Carlos Mario Restrepo (los "Demandados"), en su calidad de liquidadores de Luz de Bogotá S.A. ("Luz de Bogotá").
2. El 25 de febrero de 2022, el Despacho repuso parcialmente el mandamiento ejecutivo y ordenó que, por secretaría, se notificara personalmente a los Demandados, remitiéndoles la "demanda junto con la totalidad de sus anexos y la providencia recurrida".
3. El 5 de abril de 2022, la secretaría del Despacho procedió con la notificación por correo electrónico de la demanda, sin perjuicio de que, como se verá, no se remitió la totalidad de los anexos.
4. Conforme al auto del 25 de febrero de 2022, el mandamiento ejecutivo debe notificarse en los términos del artículo 8 del Decreto 806 de 2020, el cual dispone que "[l]a notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación".
5. Así las cosas, se tiene que los dos días de que trata la norma transcurrieron entre el 6 y el 7 de abril de 2022, mientras que el término de ejecutoria del mandamiento ejecutivo corre entre el 8 y el 19 de abril de 2022, teniendo en cuenta la vacancia judicial de Semana Santa.
6. Contra el mandamiento ejecutivo procede el recurso de reposición, en los términos del artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo (“CPACA”) y los artículos 430 y 438 del Código General del Proceso (“CGP”).

7. Por lo anterior, el presente recurso es procedente y oportuno, al formularse dentro del término de ejecutoria del mandamiento ejecutivo.

II. Sobre el mandamiento ejecutivo

8. En el mandamiento ejecutivo del 4 de septiembre de 2020 (el “Mandamiento Ejecutivo”), el Despacho ordenó a los Demandados, en su calidad de liquidadores de Luz de Bogotá, el pago de \$35.072.909.350, más intereses moratorios.
9. Conforme al Mandamiento Ejecutivo, el título base de la ejecución es complejo y está integrado por diferentes documentos, a saber:
 - a. La sentencia del 13 de agosto de 2015, preferida por el Consejo de Estado (la “Sentencia”), de la cual el Despacho concluye que la Cámara de Comercio de Bogotá (la “CCB”) pretermitió el recaudo del impuesto de registro, a la vez que Luz de Bogotá habría omitido su pago.
 - b. La Resolución No. 061 del 26 de abril de 2016, por medio de la cual la CCB ordena acatar la Sentencia (la “Resolución”).
 - c. Finalmente, el Acta No. 24 del 10 de noviembre de 2003 de la Asamblea de Luz de Bogotá, en la que se designa a los Demandados como liquidadores, principal y suplente, de la sociedad.
10. El Despacho considera entonces que estos documentos permiten evidenciar la existencia de una obligación clara, expresa y exigible en cabeza de Luz de Bogotá y que dicha obligación estaría a cargo de los Demandados por virtud de una solidaridad legal, prevista en el artículo 256 del Código de Comercio y en el artículo 847 del Estatuto Tributario.
11. Adicionalmente, el Despacho reputa que, en vista de que se estaría buscando el cumplimiento de una sentencia emitida por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de una Resolución que constituiría un acto administrativo, contrario a lo señalado en auto del 5 de septiembre de 2019, el Despacho sí es competente.
12. Sin embargo, como se procederá a explicar, en este caso realmente no existen fundamentos para emitir una orden de pago contra los Demandados y, de hecho, el proceso debe terminar en este estado.

III. Fundamentos del recurso

13. Como se expondrá a continuación, el Mandamiento Ejecutivo debe ser revocado, por cuanto (i) no existe la obligación exigida; (ii) no existe título ejecutivo que soporte este proceso; (iii) el Despacho no tiene jurisdicción ni competencia; (iv) el medio de control habría caducado; y, por último, (v) la demanda debía, cuando menos, ser inadmitida por no acompañarse de los anexos exigidos por la ley.

A. Inexistencia de obligación

14. La demanda de la CCB no es nada distinto a un intento por remediar un error cometido por la entidad en el año 2004, a costa de personas naturales que no tienen ninguna responsabilidad.
15. Generando una confusión absoluta, la CCB logró convencer al Honorable Tribunal de que en este caso efectivamente existía un título ejecutivo, contentivo de una obligación clara, expresa y exigible a cargo de los Demandados. Sin embargo, cuando se supera la retórica, se encuentra que nada de lo planteado por la CCB es correcto ni ajustado a derecho.

a. Inexistencia de obligación fiscal a cargo de los Demandados

(i) La obligación supuestamente ejecutada

16. En primer lugar, según la demanda, la obligación ejecutada sería el impuesto de registro supuestamente no pagado por Luz de Bogotá, derivado de la inscripción del Acta No. 26, correspondiente a la aprobación de la cuenta final de liquidación de la sociedad.
17. En efecto, la CCB menciona que el 2 de agosto de 2004 se presentó ante dicha entidad la cuenta final de liquidación de Luz de Bogotá, para lo cual la CCB liquidó el impuesto de registro considerando el acto como uno sin cuantía.
18. Al respecto, debe destacarse que, como se indica en la Sentencia, en concordancia con el artículo 233 de la Ley 223 de 1995, “[l]as Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y las Cámaras de Comercio serán responsables de realizar la liquidación y recaudo del impuesto”.
19. Así, en ejercicio de su función de liquidación de impuesto, la CCB liquidó el impuesto como un acto sin cuantía, entre otros, porque, como se indica en la Sentencia:

“la Cámara de Comercio de Bogotá entendió que el acto de aprobación de la liquidación de una sociedad, en cuanto denota la muerte jurídica de la misma, constituye un acto de cancelación del registro mercantil y, en consecuencia, se puede considerar como un acto sin cuantía”.
20. Por lo anterior, si el impuesto de registro se liquidó como un acto sin cuantía, ello fue el resultado de las actuaciones de la CCB.
21. Ahora, el Departamento de Cundinamarca reputó que la CCB se había equivocado al momento de liquidar el impuesto de registro y, según entendemos, le ordenó entonces proceder con el pago del impuesto debidamente liquidado.
22. Sin embargo, inconforme con lo anterior, la CCB demandó el acto administrativo, pero su demanda no prosperó, por lo que, según la demanda actual, tuvo que proceder con el pago, el 21 de octubre de 2015.
23. Así las cosas, conforme a la demanda, la CCB persigue el pago del “impuesto de registro junto con los demás conceptos causados y que ha sido pagados por la Cámara de Comercio de Bogotá”, por cuanto el sujeto pasivo del impuesto es el particular.

(ii) La obligación que efectivamente pretende ser ejecutada

24. No obstante, la realidad es que la CCB no persigue el pago del impuesto, sino el reembolso de lo pagado, obligaciones diametralmente diferentes y que no pueden ser confundidas.
25. La Ley 223 de 1995 no les confiere a las cámaras de comercio la facultad de cobrar el impuesto, su rol se limita a la liquidación y recaudo, de allí que incluso en la Sentencia, el Consejo de Estado haya manifestado:
- “lo pretendido por el legislador es imponer a las Cámaras de Comercio la obligación de liquidar y recaudar el impuesto de registro, que no necesariamente implica que se les asigne la administración del tributo. (...).
- En este orden de ideas, tratándose del impuesto de registro, se advierte que fue voluntad del legislador imponer a las cámaras de comercio la obligación de efectuar, en lugar del sujeto pasivo, la liquidación y posterior declaración del tributo, con las consecuencias que apareja tal mandato legal”.
26. En estos términos, la CCB no es una autoridad fiscal que pueda cobrar coercitivamente el pago del impuesto de registro; no es el sujeto activo ni se le delegó tal función de cobro.
27. Así las cosas, lo que realmente ocurre en este caso es que la CCB, al cometer un error en la liquidación del impuesto tuvo que pagar un mayor valor y ahora pretende repetir el pago. No obstante, dado que la sociedad, que sería el sujeto pasivo del impuesto, dejó de existir, persigue entonces a los liquidadores, pretendiendo construir una solidaridad realmente inexistente.
28. En otras palabras, la obligación que efectivamente pretende ejecutar la CCB no es el pago del impuesto, sino el reembolso de un pago que dice haber realizado la CCB.
29. Prueba incuestionable de esto está en que la CCB pretende el pago de intereses moratorios desde la ejecutoria de la Sentencia hasta la fecha del pago definitivo. Empero, el Tribunal debe advertir que, si se tratara de intereses moratorios causados sobre un impuesto, esos intereses le corresponden a la autoridad fiscal. ¿Acaso la CCB está cobrando intereses a nombre del Departamento de Cundinamarca? ¿Dónde está el mandato o acto de delegación?
30. Evidentemente la respuesta es negativa, pues conforme atendiendo al dicho de la CCB, para la autoridad fiscal, en este caso el Departamento de Cundinamarca, el impuesto ya fue pagado y no puede estar causando entonces intereses. Quiere decir entonces que los intereses los reclama a título personal la CCB, no por el tributo, sino porque, en su criterio, asumió la obligación de un tercero y ese tercero tendría que restituir lo pagado más intereses, en otras palabras, una suerte de indemnización.
31. En conclusión, el recto entendimiento de la situación lleva a concluir que la obligación perseguida en este proceso no es realmente una obligación fiscal (el pago de un impuesto), sino una supuesta obligación civil (reembolso del pago a cargo de un tercero).

32. Las consecuencias de esta necesaria distinción son relevantes. Por un lado, no existe título ejecutivo. Por otro lado, el Despacho no sería competente para conocer del asunto.

b. Inexistencia de obligación por ausencia del extremo pasivo

33. Sin perjuicio de lo anterior, debe resaltarse que la obligación exigida es inexistente ante la inexistencia de la persona jurídica.

34. Al respecto, resulta oportuno traer a colación la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que ha establecido que cuando la obligación se define luego de haberse extinguido la personalidad jurídica, la obligación deviene en inexistente y no es exigible.

35. Al respecto, en sentencia del 25 de noviembre de 2021, el Consejo de Estado señaló:

“De acuerdo con las premisas jurídicas y fácticas antes descritas, estima la Sala que los actos acusados no definieron una situación jurídica contra la sociedad contribuyente, pues, para la época en que fueron proferidos, ya se encontraba extinta su personalidad jurídica, habida cuenta de su liquidación. Adicionalmente, **dada la inexistencia del obligado principal (i. e. la sociedad contribuyente) como sujeto de derechos para el momento en que la deuda tributaria fue determinada oficialmente, dicha obligación tributaria deriva en inexistente, por ausencia del extremo pasivo, y no sería posible que a la misma se vinculen otros obligados en calidad de solidarios o subsidiarios**, tal como lo juzgó esta Sección en sentencia de simple nulidad del 12 de marzo de 2020 (exp. 21565, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez)¹.

36. Nótese entonces que, para los años 2015 y 2016, en los cuales se habrían emitido los documentos que, según la demanda, constituirían el título ejecutivo contra los Demandados, la sociedad Luz de Bogotá, que bajo la argumentación de la CCB sería el deudor principal, ya no existía, desde hacía más de 10 años.

37. Por tanto, la supuesta obligación tributaria es igualmente inexistente y no podría exigirse contra supuestos deudores solidarios; sobre todo cuando estos no fueron vinculados en ningún proceso o procedimiento encaminado a determinar su supuesta responsabilidad y, de allí, su calidad de deudor solidario.

38. En conclusión, desde cualquier perspectiva que se quiera adoptar, lo cierto es que en este caso no existe obligación alguna en cabeza de los Demandados y, por tanto, el presente proceso carece de objeto.

B. Inexistencia de título ejecutivo

39. Ahora bien, sin perjuicio de la inexistencia de la obligación pretendida, lo cierto es que aquí no existe un título ejecutivo en contra de los Demandados.

40. En su demanda, la CCB ha intentado hacer creer al Tribunal que, analizando en conjunto una serie de documentos, derivados de procesos judiciales y

¹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 25 de noviembre de 2021 (24587).

administrativos – en los cuales los Demandados **nunca** actuaron –, se evidencia una obligación clara, expresa y exigible en cabeza de estos.

41. Sin embargo, como se explicará a continuación, la realidad es otra; las supuestas obligaciones endilgadas por la CCB a los Demandados no surgen de manera transparente de un título ejecutivo, sino que son el resultado de interpretaciones, presunciones y tergiversaciones encaminadas a intentar darle apariencia de legitimidad a un cobro claramente improcedente.

42. En otras palabras, como se verá, en este caso no se cumplen los requisitos para la existencia de un título ejecutivo, por lo que no hay fundamento para la ejecución.

a. Requisitos de los títulos ejecutivos

43. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, los “títulos ejecutivos deben reunir unos requisitos de forma y otros de fondo. Los primeros, consisten en que los documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación sean auténticos y provengan del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por una autoridad competente conforme a la ley, por ejemplo, un juez o un árbitro, de un acto administrativo ejecutoriado o de cualquier otra providencia judicial con fuerza ejecutiva. Por su parte, los segundos se traducen en que en los documentos que sirven de base para la ejecución aparezcan a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado obligaciones expresas, claras y exigibles”².

44. Pues bien, en este caso no se cumplen ni los requisitos formales ni los sustanciales, por lo que no puede considerarse que exista título ejecutivo.

b. Ausencia de requisitos formales del título ejecutivo

45. Como se indicó, los requisitos formales del título ejecutivo se refieren a su fuente o procedencia, por lo que resulta oportuno analizar entonces cuáles son los documentos base de la ejecución.

46. En primer lugar, ninguno de los documentos tomados por el Despacho como conformantes del supuesto título ejecutivo complejo provienen de los Demandados, por lo que el primer supuesto del artículo 422 del CGP, esto es que el título ejecutivo provenga del deudor o su causante, indiscutiblemente no se verifica³.

47. En segundo lugar, ninguno de dichos documentos fue expedido en el marco de una actuación judicial o administrativa de la que los Demandados hubiesen sido parte, por lo que tampoco se cumple el segundo supuesto del artículo 422 del CGP.

48. En efecto, no se puede pretender deducir obligaciones a partir de providencias y actos administrativos en cuya expedición jamás hubo participación de los

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 21 de octubre de 2021 (39391).

³ Artículo 422 del CGP: “Título ejecutivo. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, (...)”.

Demandados; es que no puede existir título ejecutivo que no haya surgido sin intervención de quien se repute deudor.

(i) En relación con la Sentencia

49. Al respecto, no puede pasar inadvertido que los Demandados nunca fueron parte del proceso judicial que dio lugar a la Sentencia. En dicho proceso judicial, la CCB discutía la legalidad de unos actos administrativos expedidos por el Departamento de Cundinamarca. Los Demandados nunca fueron parte ni del procedimiento administrativo que dio lugar a los actos demandados, ni del proceso judicial en el que se desestimaron las pretensiones de nulidad.
50. Por lo tanto, la Sentencia no puede ser fuente de obligaciones en cabeza de los Demandados, so pena de violar el debido proceso y los efectos *inter partes* de las providencias judiciales.
51. En efecto, las sentencias judiciales, por regla general, solo producen efectos respecto de aquellos individuos que hubiesen sido parte del proceso correspondiente.
52. Corolario de ello, un juez no puede imponer obligaciones o condenas en contra de sujetos que no hayan hecho parte del proceso judicial, pues ello resultaría contrario a los más básicos postulados del debido proceso. ¿Cómo condenar a quien no tuvo oportunidad de defenderse?
53. Así las cosas, bajo ninguna perspectiva podría interpretarse que la Sentencia contiene o impone obligaciones en cabeza de terceros, como serían los Demandados.
54. Es más, toda esta discusión surge a partir de una quimera construida por la CCB, quien ha pretendido hacer ver la Sentencia como una fuente de obligaciones, cuando no lo es.
55. La Sentencia no contiene ni impone ninguna obligación en cabeza de ningún sujeto, ni siquiera la CCB. Se trata de una providencia meramente declarativa en la que se descartan los cuestionamientos de la CCB respecto de unos actos administrativos proferidos en su contra.
56. Es decir, en estricto sentido, el documento fuente de obligación es el acto administrativo demandado, no la Sentencia que desestima su nulidad. Y, la obligación surgida radica en cabeza de la CCB, no de Luz de Bogotá ni de los Demandados.
57. Es que, ello no podía ser de otra forma. Como se indicó anteriormente, la CCB es la encargada de realizar la liquidación del impuesto; y Luz de Bogotá pagó el impuesto liquidado. Si la CCB se equivocó en la liquidación, ese error compromete su responsabilidad, mas no puede llevar a que Luz de Bogotá – y mucho menos sus liquidadores – asuman la responsabilidad por el error. El administrado pagó lo que se le exigió, cumplió su carga.
58. Precisamente por ello, el Departamento de Cundinamarca ordenó a la CCB pagar, no a Luz de Bogotá, pues la responsabilidad es de la CCB como ente

liquidador. En efecto, no puede perderse de vista que el Departamento de Cundinamarca jamás vinculó a Luz de Bogotá ni a los Demandados al procedimiento administrativo. Por tanto, conforme a los actos administrativos de la autoridad fiscal, el obligado al pago del impuesto es la CCB, no Luz de Bogotá ni los liquidadores.

59. Por lo tanto, es inevitable concluir que la Sentencia no es siquiera un principio de título ejecutivo, pues no se trata de una providencia que surta efectos o sea oponible a los Demandados – dado que estos no participaron del proceso judicial –, y tampoco contiene o impone obligaciones de ninguna naturaleza en contra de ningún sujeto, ni siquiera la CCB.

(ii) En relación con la Resolución

60. Ahora, el segundo documento que supuestamente compone el título ejecutivo es la Resolución expedida por la CCB, con la cual la demandante pretendió justificar el cobro a Luz de Bogotá.

61. Aquí, nótese que la Resolución pretende ser un acto de ejecución expedido conforme al artículo 192 del CPACA, pero la realidad es que no había lugar a la emisión de dicho acto.

62. El artículo 192 del CPACA regula lo atinente al cumplimiento de sentencias o conciliaciones en virtud de las cuales se imponga una condena a una entidad pública. Sin embargo, como ya se vio, la Sentencia no imponía ninguna condena a la CCB, sencillamente desestimó sus pretensiones de nulidad. Por tanto, ningún acto de acatamiento de la Sentencia debía expedirse.

63. La obligación que debía cumplir la CCB surgía de los actos administrativos del Departamento de Cundinamarca, conforme a los cuales, derivado de su responsabilidad de liquidar en debida forma el impuesto de registro, tenía que pagar el valor liquidado por la autoridad fiscal. Esa obligación no requería de acto de ejecución para su cumplimiento.

64. Esta situación no es menor, pues el supuesto acto de ejecución no puede ser interpretado sin considerar la Sentencia. Si la Sentencia no impone obligación alguna y no cobija a los Demandados, la Resolución tampoco puede hacerlo.

65. Además, la Resolución no es el producto de un procedimiento administrativo en el que los Demandados hayan sido parte o hayan podido defenderse. Por lo tanto, mal podría considerarse que ese documento preste mérito ejecutivo en contra de ellos.

66. Así las cosas, no puede considerarse que la Resolución, por sí misma, o analizada en conjunto con la Sentencia, contenga una obligación en cabeza de los Demandados.

67. Es más, sin perjuicio de que se ahondará en esto, no puede ignorarse que el artículo segundo de la Resolución no establece un sujeto pasivo, un obligado al pago del supuesto “faltante del impuesto de registro”, por lo que no puede colegirse que sean los Demandados los obligados al pago.

68. Incluso, nótese que, en el Mandamiento Ejecutivo, el Despacho interpreta que la Resolución contendría una supuesta obligación de pago “que debe ser cancelada por la aludida sociedad”. Es decir, el Despacho no extrae la existencia de una obligación a cargo de los Demandantes a partir de la Resolución, sino una obligación eventualmente a cargo de Luz de Bogotá. Esto, como se verá, es de suma relevancia, pues Luz de Bogotá y los Demandados son personas diferentes, por lo que las obligaciones a cargo de la primera no son trasladables a los segundos.

69. Sin embargo, en este proceso se está pretendiendo ignorar la personalidad jurídica y distinción entre la sociedad, Luz de Bogotá, y sus liquidadores, atribuyendo obligaciones supuestamente a cargo de la primera a los segundos, lo que no tiene asidero.

(iii) En relación con el Acta No. 24

70. Es cierto que, conforme al Acta No. 24, los Demandados fueron designados como liquidadores, principal y suplente, de Luz de Bogotá. Sin embargo, esa calidad no es suficiente para atribuir obligaciones a los Demandados, es por ello que en la demanda y en el Mandamiento Ejecutivo se hacen elucubraciones sobre la supuesta solidaridad de los liquidadores, con base en el Código de Comercio y el Estatuto Tributario.

71. Es decir, la supuesta obligación ejecutada contra los Demandados no deriva realmente de un título ejecutivo; no estamos ante un documento que contenga una obligación a cargo de los Demandados. Lo que se pretende aquí es que, aplicando unas disposiciones normativas – no aplicables – se establezca una solidaridad y, por ende, se justifique el cobro.

72. Lo anterior, sin perjuicio de ser una clara evidencia de la ausencia de requisitos sustanciales del supuesto título ejecutivo – dado que del título no se desprende con claridad y de forma expresa la obligación en cabeza de los Demandados –, también pone al descubierto que no se cumplen los requisitos formales.

73. En efecto, si el título ejecutivo no proviene de quien se reputa deudor, ni surge de un proceso administrativo o judicial en el que el deudor haya intervenido, sino que, por el contrario, es el resultado de una aplicación acomodaticia de algunas normas, es evidente que realmente no existe título ejecutivo.

74. Ahora, en cuanto a los fundamentos normativos de la supuesta solidaridad deben hacerse algunas precisiones, pasadas por alto en este caso.

La supuesta solidaridad de los liquidadores en el Código de Comercio

75. En la demanda, la CCB invoca los artículos 252, 253 y 255 del Código de Comercio, para argumentar que entonces, el título ejecutivo establece obligaciones a cargo de los Demandados.

76. Sin embargo, estas disposiciones del Código de Comercio regulan lo atinente a las acciones de responsabilidad contra los liquidadores de una sociedad, a saber:

- a. El artículo 252 del Código de Comercio señala que, en las sociedades por acciones, los terceros pueden iniciar acciones contra el liquidador, hasta concurrencia del activo social.
- b. El artículo 253 del Código de Comercio dispone que los liquidadores pueden repetir contra los asociados.
- c. Finalmente, el artículo 255 del Código de Comercio establece que “[l]os liquidadores serán responsables ante los asociados y ante terceros de los perjuicios que se les cause por violación o negligencia en el cumplimiento de sus deberes”.

77. Así las cosas, estas normas lo que establecen es el marco normativo de la responsabilidad de los liquidadores y las acciones judiciales procedentes para que dicha responsabilidad se declare.

78. En otras palabras, el Código de Comercio permite que se inicien acciones judiciales contra los liquidadores con miras a que se declare su responsabilidad y, por ende, respondan por los perjuicios que hayan ocasionado en el marco de sus funciones como liquidadores.

El Código de Comercio establece una acción de responsabilidad, no una acción ejecutiva

79. Lo anterior implica que un tercero que se considere afectado por las actuaciones del liquidador puede iniciar un proceso declarativo, dirigido a que se declare la responsabilidad civil por perjuicios ocasionados. En dicho proceso declarativo se deberá probar que el liquidador violó sus deberes o actuó con negligencia (factor de imputación de responsabilidad) y que ello ocasionó perjuicios, los cuales deben ser igualmente probados. Solo de probarse todos estos supuestos y elementos de la responsabilidad civil, un juez declarará la responsabilidad del liquidador y lo condenará al pago de los perjuicios.

80. En suma, los artículos 252, 253 y 255 del Código de Comercio no son fuente de una responsabilidad solidaria en cabeza del liquidador respecto de las obligaciones de la sociedad. El cargo de liquidador no apareja solidaridad, sino una eventual responsabilidad que debe ser probada en el marco de un proceso declarativo.

81. Habida cuenta de lo anterior es patente que los supuestos normativos invocados en la demanda para hacer extensiva a los liquidadores la supuesta obligación reclamada por la CCB, sencillamente no establecen lo que la CCB afirma y no son aplicables al caso que nos compete. Se ha tergiversado la naturaleza y alcance de la normatividad para darle una apariencia de legitimidad a un reclamo indiscutiblemente infundado.

La solidaridad de los liquidadores en el Estatuto Tributario no es automática

82. Ahora, el Despacho invoca como fuente de solidaridad respecto de los Demandados el artículo 847 del Estatuto Tributario, conforme al cual “los

liquidadores que desconozcan la prelación de los créditos fiscales, serán solidariamente responsables por las deudas insolutas que sean determinadas por la Administración”.

83. Al respecto, lo primero que debe destacarse es que, como se explicó previamente, no estamos ante una obligación tributaria, sino una presunta obligación civil, derivada de la intención de la CCB de obtener un reembolso. Por lo tanto, no resultaría aplicable el artículo 847 del Estatuto Tributario.

84. En segundo lugar, sin perjuicio de lo anterior, el artículo 847 del Estatuto Tributario no resulta aplicable en este caso, por cuanto no se cumplen los presupuestos de la norma para que se pueda entender que existe solidaridad entre Luz de Bogotá y los liquidadores; por lo que no puede entenderse que exista un título ejecutivo contra estos.

85. El supuesto de hecho que prevé la norma como fundamento para que surja la solidaridad es que el liquidador haya violado la prelación de la obligación fiscal, quedando entonces esta insoluta como consecuencia de dicha actuación.

86. Conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, ese supuesto debe ser debidamente probado para poder derivar la solidaridad y exigir al supuesto deudor solidario el pago de la obligación. Al respecto, el Consejo de Estado señaló:

“La Administración aplicó el artículo 847 del Estatuto Tributario sin que se cumpliera el requisito que hacía posible su aplicación, y, por ende, la responsabilidad solidaria de los liquidadores por las deudas insolutas de la declaración, pues no está probado que los demandantes, en su calidad de liquidadores, hubieran desconocido la prelación de créditos. (...) la DIAN tan sólo derivó la responsabilidad solidaria de los actores en la transcripción de la norma, sin explicar ni aportar pruebas que demostraran la violación de la prelación legal de los créditos. Adicionalmente, solo con ocasión de la contestación de la demanda la DIAN se limitó a afirmar que los actores, como liquidadores, no hicieron la provisión para el pago de impuestos, aspecto que además de no haber sido puesto en conocimiento de los actores en el trámite de la actuación administrativa carece de todo soporte probatorio”⁴.

87. Así las cosas, es transparente que la aplicación del artículo 847 del Estatuto Tributario no es automática o, mejor, que la responsabilidad solidaria del liquidador depende necesariamente del cumplimiento de una condición, esto es, el desconocimiento de la prelación legal. No se trata entonces de una solidaridad *ipso iure* que permita irrestrictamente el cobro a los liquidadores, como se está pretendiendo en este caso.

88. No puede presumirse que los liquidadores desconocieron la prelación legal, tal situación debe ser probada y declarada por una autoridad competente.

La responsabilidad solidaria de los Demandados jamás ha sido declarada

89. Sin embargo, en este caso no ha existido nunca ningún pronunciamiento en el que se haya declarado que los liquidadores de Luz de Bogotá desconocieron la prelación legal.

⁴ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 30 de agosto de 2007 (15644).

90. La autoridad tributaria, en este caso el Departamento de Cundinamarca, jamás planteó, declaró o mencionó que hubiese existido una violación de las normas que regulan la prelación legal. Por el contrario, lo que la autoridad tributaria encontró es que la CCB cometió un error al liquidar el impuesto y le ordenó pagar entonces el valor correcto.
91. El Consejo de Estado, en la Sentencia, tampoco menciona siquiera el tema de la prelación legal; se limita a señalar que el Departamento de Cundinamarca estaba en lo correcto.
92. Ni siquiera la CCB ha planteado nunca que se haya incumplido la prelación legal. Ni en la Resolución ni en la demanda se ha mencionado el asunto.
93. Así las cosas, la supuesta solidaridad basada en el artículo 847 del Estatuto Tributario es un asunto que no ha sido discutido, probado ni declarado en ningún escenario administrativo o judicial. Por tanto, pretender deducir la existencia de una obligación en cabeza de los Demandados, con base en una norma cuyos supuestos de hecho no están acreditados no tiene asidero.
94. No obstante lo anterior, en este proceso se está dando por cierta la solidaridad y se está ordenando un pago a los Demandados, sin que se haya demostrado nunca el presupuesto de la solidaridad ni se le haya dado oportunidad a los Demandados de desvirtuarla.
95. En otras palabras, la solidaridad es un asunto incierto y, de hecho, infundado, que tendría que ser analizado en un proceso declarativo, no tomado como una verdad indiscutible en un proceso ejecutivo que, precisamente, parte del presupuesto de la existencia de un derecho cierto.

Los Demandados no desconocieron la prelación legal – no existe solidaridad

96. Ahora bien, pese a lo anterior, en este escenario debe destacarse que la solidaridad es inexistente. El motivo de que no se haya acreditado el supuesto desconocimiento de la prelación legal por parte de los liquidadores deriva del hecho de que dicha violación de la normatividad no ocurrió.
97. Conforme al Oficio 001543 del 21 de enero de 2019, citado parcialmente por el Despacho en el Mandamiento Ejecutivo, la recta interpretación del artículo 847 del Estatuto Tributario es que la solidaridad surge cuando se desconoce la prelación de créditos cuando (i) una obligación presentada a la liquidación no fue tenida en cuenta o pagada, (ii) si se tuvo conocimiento de un proceso de determinación y no se provisionó el pago del impuesto o (iii) si no se pagó un gasto de administración.
98. Al respecto, señala la DIAN:

“En conclusión, los liquidadores son solidariamente responsables por las deudas insolutas de la sociedad únicamente en el evento en que desconozcan la prelación en el pago de los créditos fiscales, y **tal desconocimiento solo puede darse o bien cuando la obligación se presentó al proceso para su graduación y no se cancele con la debida prelación legal, o si ante la comunicación sobre la existencia de**

un proceso de determinación no se realice la provisión para el eventual pago o bien cuando no se atienda el pago de los gastos de administración” (Destaco).

99. Pues bien, en el caso que nos ocupa, ninguno de estos supuestos se dio, como se explica a continuación:
100. Primero, el impuesto de registro en cuestión no era una obligación existente al momento de iniciarse la liquidación de Luz de Bogotá, pues evidentemente se trata de una obligación que surge con posterioridad, con ocasión del registro del Acta No. 26 que aprueba la cuenta final de la liquidación.
101. Así las cosas, es claro que no se cumple el primer supuesto descrito por la DIAN, pues es indiscutible que el impuesto de registro no era una obligación sujeta a graduación, sino un gasto de administración.
102. Sin perjuicio de esto, nótese que todas las obligaciones a cargo de Luz de Bogotá en el marco de la liquidación fueron pagadas conforme a la prelación legal y no existieron obligaciones insolutas, no siendo la excepción el impuesto de registro.
103. Segundo, en efecto, como gasto de administración, el impuesto de registro sí fue pagado.
104. En ejercicio de su función y responsabilidad de liquidador y recaudador, la CCB liquidó el impuesto de registro y Luz de Bogotá lo pagó, lo que se ratifica por el hecho de que el Acta No. 26 se registró. Por tanto, los Demandados no desconocieron de ninguna forma la prelación legal.
105. Esta realidad no se desvirtúa por el hecho de que, con posterioridad a la liquidación y luego de extinguirse la sociedad, la autoridad fiscal haya establecido, sin participación o vinculación alguna de los Demandados, que la CCB había liquidado indebidamente el impuesto de registro.
106. Es que, la obligación del contribuyente, en este caso Luz de Bogotá, es pagar el impuesto de registro liquidado por la CCB. Si la liquidación fue errónea y la sociedad dejó de existir, no puede entonces pretender sostenerse que los liquidadores se apartaron del marco normativo o incumplieron la prelación, pues no podían saber que el impuesto había sido mal liquidado.
107. Por tanto, tampoco puede predicarse un desconocimiento de la prelación legal por el hecho de que los Demandados hubiesen pagado el impuesto de registro liquidado por la CCB y no el impuesto que fue determinado por la autoridad fiscal, el Departamento de Cundinamarca, años después de la extinción de la persona jurídica.
108. Tercero, al parecer coincidiendo con lo anterior, en el Mandamiento Ejecutivo, el Despacho parece atribuir responsabilidad a los Demandados por no haber aprovisionado el “monto a pagar como una deuda contingente por el impuesto de registro del acta final de la liquidación”.
109. Es decir, parece que el Despacho encuadra la situación en el segundo supuesto advertido por la DIAN, esto es que “ante la comunicación sobre la

existencia de un proceso de determinación no se realice la provisión para el eventual pago”.

110. A la sazón, debe advertirse que el no aprovisionamiento de una obligación contingente no implica per se o ipso iure un desconocimiento de la prelación legal. Las obligaciones contingentes son inciertas por naturaleza y, por tanto, mientras no se concrete la contingencia (verbigracia la decisión judicial que la imponga), no pueden ser pagadas. Por tanto, el hecho de que se paguen las demás obligaciones ciertas de la sociedad no implica desconocimiento de prelación legal alguna.
111. De hecho, el artículo 245 del Código de Comercio establece que ante la existencia de tales obligaciones “no se suspenderá la liquidación, sino que continuará en cuanto a los demás activos y pasivos”.
112. Así, es evidente que todas las obligaciones ciertas de la sociedad deben pagarse, por lo que el hecho de que sean pagadas antes de la obligación contingente no conlleva vulneración a la prelación legal.
113. En estos términos, la ausencia de una supuesta provisión no es prueba suficiente ni acredita una violación de la prelación legal, por lo que la aplicación del artículo 847 del Estatuto Tributario se basaría en una presunción carente de soporte. Empero, además, como se explicará a continuación, lo cierto es que en este caso era imposible hacer una provisión.

La supuesta deuda contingente no existía durante la vida jurídica de Luz de Bogotá

114. Existen varios motivos por los que no era posible hacer una provisión. El primero de ellos es que los liquidadores de Luz de Bogotá no estaban ante una deuda contingente, asunto que se pasa por alto en el Mandamiento Ejecutivo.
115. En nuestro caso, el impuesto de registro no era contingente, era un gasto de administración cierto, cuyo valor sería y fue liquidado por la CCB, y pagado por Luz de Bogotá. Así, ¿cómo podía hacerse una provisión de una obligación pagada?
116. El segundo motivo radica en que no es posible reputa contingente una obligación totalmente desconocida.
117. En efecto, nótese que, en el oficio antes citado, la DIAN reconoce que el liquidador puede y debe hacer una provisión “ante la comunicación sobre la existencia de un proceso de determinación”, es decir, cuando conoce del cuestionamiento de la autoridad respecto del impuesto.
118. Es que, una obligación contingente, condicionada o litigiosa se puede provisionar porque, pese a ser incierta, se conoce de la existencia de la contingencia, condición o litigio que, de concretarse, puede dar lugar a la obligación.
119. No obstante, si no se conoce de la contingencia, condición o litigio, es humanamente imposible considerar o provisionar la eventual obligación dentro

de la liquidación. Por ejemplo, ¿cómo considerar o provisionar una obligación litigiosa si no existe litigio?

120. No obstante, eso es lo que se está pretendiendo imponer a los Demandados, el saber de la existencia de una supuesta obligación contingente, sin que existiera motivo alguno para conocer de la contingencia; o, mejor, el prever que, en el futuro, cuando la sociedad ya no existiera, habría un cuestionamiento del Departamento de Cundinamarca a la CCB por la liquidación del impuesto de registro.
121. En efecto, con el Mandamiento Ejecutivo se está pretendiendo imponer a los Demandados la carga de adivinar o prever que la liquidación del impuesto por parte de la CCB – entidad que tiene a su cargo la liquidación del impuesto, no el particular – era equívoco y que, por tanto, el impuesto sería liquidado oficialmente de manera posterior por parte del Departamento de Cundinamarca, por lo que el valor del impuesto sería superior, lo que comportaría una contingencia que debía ser provisionada, para que, en el evento de que todo esto ocurriera, se contara con los recursos para pagar el impuesto. Semejante carga no tiene ningún respaldo legal.
122. Conforme a la buena fe y la confianza legítima, los Demandados reputaron que la CCB había cumplido adecuadamente su labor de liquidar el impuesto de registro, por lo que ¿cómo podían presumir que había un error, una contingencia, y que debían constituir una provisión? No podían.
123. Es que, no pueden perderse de vista los tiempos en este caso. El Acta No. 26 de Luz de Bogotá se registró en el año 2004 y, en ese momento, se pagó el impuesto de registro, liquidado por la CCB.
124. Dos años después, en agosto de 2006, el Departamento de Cundinamarca hace el primer requerimiento oficial a la CCB por el impuesto del mes de agosto de 2004.
125. Es decir, para el momento en que surge el primer cuestionamiento frente a la liquidación, Luz de Bogotá llevaba dos años extinta. Así, ¿cómo podían provisionar los liquidadores una obligación – según el Despacho contingente – cuya posible existencia solo se dilucida dos años después de haberse extinto la persona jurídica y terminado el proceso de liquidación?
126. Una provisión solo puede constituirse cuando se tiene conocimiento de la existencia de la obligación contingente; pero no puede atribuirse responsabilidad por no constituir una provisión frente a una obligación ignorada y jamás reclamada durante la vida de la sociedad.
127. Ahora bien, un año después del primer requerimiento oficial a la CCB, en diciembre de 2007, el Departamento de Cundinamarca expide la liquidación oficial de revisión; y dos años después, en enero de 2009, el Departamento de Cundinamarca modifica la liquidación oficial de revisión. Es decir, el momento en el que se concretaría la supuesta obligación contingente, Luz de Bogotá llevaba más de cinco años extinta.

128. Así las cosas, de principio a fin, toda la controversia relativa a la correcta liquidación del impuesto se dio con posterioridad a la extinción de Luz de Bogotá, por tanto, es imposible que los liquidadores de la sociedad pudieran constituir una provisión para el pago de un impuesto que ya habían pagado y cuya cuantía solo comenzó a ser discutida cuando la sociedad ya no existía.

129. Es más, es precisamente por situaciones como estas que el Consejo de Estado señala que, si la obligación tributaria se concreta con posterioridad a la extinción de la persona jurídica contribuyente, la obligación tributaria deriva en inexistente, a saber:

“De acuerdo con las premisas jurídicas y fácticas antes descritas, estima la Sala que los actos acusados no definieron una situación jurídica contra la sociedad contribuyente, pues, para la época en que fueron proferidos, ya se encontraba extinta su personalidad jurídica, habida cuenta de su liquidación. Adicionalmente, **dada la inexistencia del obligado principal (i. e. la sociedad contribuyente) como sujeto de derechos para el momento en que la deuda tributaria fue determinada oficialmente, dicha obligación tributaria deriva en inexistente, por ausencia del extremo pasivo, y no sería posible que a la misma se vinculen otros obligados en calidad de solidarios o subsidiarios**, tal como lo juzgó esta Sección en sentencia de simple nulidad del 12 de marzo de 2020 (exp. 21565, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez)⁵.

130. En conclusión, es inevitable concluir que el artículo 847 del Estatuto Tributario no puede ser aplicable al caso que nos ocupa y que, por ende, ninguna solidaridad puede predicarse en cabeza de los Demandados por las obligaciones que eventualmente pudieran estar a cargo de Luz de Bogotá.

El presunto deudor solidario debe participar en el proceso que dé lugar al título ejecutivo

131. Finalmente, para terminar de evidenciar que no existe un título ejecutivo en contra de los Demandados, por cuanto estos no intervinieron ni participaron de ninguna forma en el nacimiento del documento base de la ejecución debe traerse a colación la jurisprudencia del Consejo de Estado.

132. El Consejo de Estado indicó:

“[E]s perentorio considerar que la sentencia C-1201 de 2003 fue reiterativa al determinar que los responsables solidarios o subsidiarios de obligaciones tributarias tienen derecho a intervenir en los procedimientos de determinación oficial en igualdad de condiciones respecto del obligado principal. (...)

Lo anterior, porque todos los responsables del tributo, sean solidarios o subsidiarios (i.e. obligados tributarios distintos del obligado principal), cuentan con el mismo derecho que el contribuyente para pronunciarse en la actuación administrativa y para controvertir los actos que se expidan en el curso de esta, en las mismas condiciones y, en lo que aquí interesa, con los mismos plazos. En ese sentido, es la Administración quien tiene la carga de efectuar la notificación de sus decisiones dentro de un término que le permita proferir el acto sin que haya perdido competencia temporal para

⁵ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 25 de noviembre de 2021 (24587).

responder a todos los interesados, de manera que garantice el debido proceso de estos y logre configurar un único título ejecutivo oponible a todos ellos. (...)

8- De suerte que, si el término para proferir un acto administrativo se vence sin que este se le notifique a uno o a varios responsables solidarios o subsidiarios, la actuación continuará frente al obligado principal y frente a los responsables a quienes se les haya notificado oportunamente, pero el acto no constituirá un título ejecutivo oponible a los responsables a los que no se les haya notificado en tiempo”⁶.

133. En estos términos, para que exista un título ejecutivo que cumpla los requisitos formales de la ley, es ineludible que el que se reputa deudor solidario sea vinculado a la actuación en la que se determine la obligación. De lo contrario, no puede existir título ejecutivo en contra del que sea considerado deudor solidario.

134. Pues bien, en este caso, se reitera, los Demandados nunca participaron en la determinación de ninguna obligación a su cargo. Por el contrario, la obligación fue determinada por la autoridad fiscal, con posterioridad a la extinción de la sociedad, sin participación de los Demandados; autoridad que dispuso que la obligación estaba a cargo de la CCB. Y, ahora, **casi 20 años** después se pretende imponer a los Demandados el pago de tal obligación, con base en una irreal solidaridad y unos documentos expedidos en actuaciones totalmente ajenas a los Demandados; lo que no puede ser permitido por el Despacho.

135. En virtud de lo expuesto, es indudable que la calidad de liquidador de una sociedad no conlleva *per se* la solidaridad de aquel respecto de las obligaciones de esta.

136. El liquidador podrá, eventualmente, ser declarado responsable, en el marco de una acción de responsabilidad promovida por un tercero interesado, en los términos del Código de Comercio; o podrá llegar a ser declarado solidariamente responsable, en el marco de un proceso o procedimiento en el que se demuestre a cabalidad un desconocimiento de la prelación legal.

137. Sin embargo, ninguno de estos supuestos se verifica en el caso que nos compete, por lo que no existe solidaridad alguna en cabeza de los Demandados que justifique o permita un cobro ejecutivo.

(iv) Conclusión

138. En conclusión, no hay título ejecutivo en contra de los Demandados, pues no se cumplen los requisitos formales para la existencia del mismo:

- a. Los Demandados no participaron ni intervinieron en la producción o expedición de los documentos reputados título ejecutivo, particularmente la Sentencia y la Resolución.
- b. Además, de dichos documentos no se extrae una obligación en cabeza de estos y ninguna obligación puede atribuírseles en virtud de una irreal solidaridad, por lo que debe concluirse que no existe fundamento alguno para un proceso ejecutivo en contra de los Demandados.

⁶ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 12 de marzo de 2020 (21565).

c. Ausencia de requisitos sustanciales del título ejecutivo

139. Ahora bien, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, “al juez que conoce del proceso ejecutivo le corresponderá, primero, verificar si existe título ejecutivo y si está debidamente integrado. Luego, **deberá examinar si el título contiene una obligación clara expresa y exigible a cargo de una entidad pública y si la obligación consiste en una prestación de dar, hacer o no hacer**. En otras palabras: **el juez tiene plena facultad para examinar no sólo los requisitos formales, sino las exigencias que están relacionadas con las condiciones de certeza, exigibilidad, claridad y legalidad del título ejecutivo** (requisitos sustanciales)”⁷ (Destaco).

140. Pues bien, en el caso que nos ocupa, tampoco se cumplen los requisitos de fondo de los títulos ejecutivos, es decir, los documentos que compondrían el supuesto título complejo no contienen una obligación clara, expresa ni exigible a cargo de los Demandados ni en favor de la CCB.

(i) Ausencia de obligación clara

141. El Consejo de Estado ha dispuesto que “[l]a obligación es clara cuando aparece determinada en el título, de modo que resulta fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido”⁸.

142. En términos similares, la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

“(…) La claridad de la obligación, consiste en que el documento que la contenga sea inteligible, inequívoco y sin confusión en el contenido y alcance obligacional de manera que no sea oscuro con relación al crédito a favor del acreedor y la deuda respecto del deudor. Que los elementos de la obligación, sustancialmente se encuentren presentes: Los sujetos, el objeto y el vínculo jurídico. Tanto el préstamo a favor del sujeto activo, así como la acreencia en contra y a cargo del sujeto pasivo (…)”⁹.

143. Teniendo entonces en cuenta estos parámetros jurisprudenciales, es indiscutible que de los documentos que compondrían el supuesto título ejecutivo no se colige con claridad la obligación exigida.

144. En primera medida, la ausencia de claridad se evidencia en la confusión generada por la CCB sobre la naturaleza de la obligación pretendida. Conforme a la Resolución, la obligación sería el impuesto de registro. Empero, la CCB no tiene facultades para cobrar coercitivamente impuestos ni está actuando en nombre de la autoridad fiscal; es decir, los recursos que pretende cobrar no se dirigirán a las arcas del Estado sino al patrimonio de la CCB.

145. Por tanto, la obligación no es realmente un impuesto, sino una obligación civil, entre particulares, lo que se refleja en el hecho de que la CCB pretenda cobrar intereses moratorios del supuesto impuesto cuando este ya habría sido pagado por la CCB y, por ende, no causaría intereses.

⁷ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 30 de mayo de 2013 (18057).

⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 21 de octubre de 2021 (39391).

⁹ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 30 de abril de 2020.

146. Así, si ni siquiera es transparente la naturaleza de la obligación reclamada, es indiscutible que no estamos ante una obligación clara.

Ausencia de obligación clara en la Sentencia

147. Ahora bien, como se explicó anteriormente, en la Sentencia no contiene ninguna obligación, ni en cabeza de Luz de Bogotá, ni de los Demandados. Es más, ni siquiera hay obligación en contra de la CCB.

148. La Sentencia es una providencia meramente declarativa en la que se desestiman las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho impetradas por la CCB.

149. El único efecto o consecuencia de la Sentencia es que mantiene incólume la presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos por el Departamento de Cundinamarca contra la CCB.

150. Así las cosas, son esos actos administrativos los que pueden llegar a contener una obligación, por demás, a cargo de la CCB, no de los Demandados. Empero, la Sentencia sencillamente no contiene ninguna obligación; en ella no se establece ninguna obligación dineraria, ni mucho menos se dispone que la CCB sea acreedora o que los Demandados sean deudores.

151. En suma, la Sentencia no contempla ninguna relación crediticia que pueda ser exigida ejecutivamente.

Ausencia de obligación clara en la Resolución

152. Ahora, en cuanto a la Resolución, en la misma se establece:

“ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR el pago del faltante del impuesto de registro con los demás conceptos correspondiente a la suma de TREINTA Y CINCO MIL SETENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS NUEVE MIL TRASCIENTOS CINCUENTA PERSOS MONEDA CORREINTE (sic) (\$35.072.909.350.oo) conforme a lo manifestado en la parte motiva de la presente resolución”.

153. Al respecto, debe manifestarse lo siguiente:

154. Primero, en cuanto al objeto de la supuesta obligación, prima facie parece claro que consiste en el pago del impuesto de registro, pero no es así. Ya hemos cuestionado la naturaleza de la obligación, pero más allá de ello, nótese que la CCB no solo está cobrando el impuesto sino también unos “demás conceptos”, totalmente indeterminados. ¿Cuáles son esos demás conceptos?

155. Es que, según la Sentencia, el valor del impuesto a cargo de la CCB era de \$14.042.820.400 y la CCB ya había pagado \$1.693.359.350. Por tanto, “el pago del faltante” correspondería a \$12.349.461.050. Por tanto, es completamente legítimo preguntar ¿cuáles son esos demás conceptos reclamados por valor de \$22.723.448.300?

156. A esto se suma que la orden se remite a “lo manifestado en la parte motiva”, la cual hace referencia a una “liquidación comunicada por la Vicepresidencia Jurídica de la Cámara de Comercio de Bogotá” que es totalmente desconocida.

157. En estos términos, el hecho de que la Resolución plantee un valor no implica que la obligación sea clara, por cuanto los conceptos reclamados y el mismo valor no es transparente, existiendo serias dudas y confusión en cuanto al contenido y alcance de la obligación que pretende ser ejecutada.
158. Por ende, no cabe duda de que no estamos ante una obligación clara, sino ante un documento que contiene remisiones a documentos desconocidos y que no presenta coherencia entre el supuesto concepto reclamado (el faltante del impuesto de registro) y el valor.
159. Segundo, en la Resolución no se establece de manera clara la identidad del sujeto pasivo de la supuesta obligación en cabeza de los Demandados.
160. El citado artículo segundo se limita a dar la orden, pero ¿a quién se dirige? ¿A Luz de Bogotá, a los liquidadores o, incluso, a los mismos funcionarios de la CCB para que cumplan?
161. Es que, si la Resolución es un acto de acatamiento de la Sentencia y ni la Sentencia ni los actos administrativos demandados por la CCB imponen obligaciones a Luz de Bogotá ni los liquidadores, lo lógico y razonable es que la orden de pago se dirija a los funcionarios de la CCB para que realicen el pago exigido por el Departamento de Cundinamarca.
162. Para llegar a la falsa conclusión de que los Demandados son los sujetos pasivos debe acudir a una truculenta argumentación, que, como se explica adelante, es ajena a una obligación expresa.
163. Por ende, es inevitable concluir que la Resolución no contiene una obligación clara, pues ni el objeto de la misma ni los sujetos pasivos son claramente identificados.

Ausencia de obligación clara en el Acta No. 24

164. Finalmente, en relación con la claridad del Acta No. 24, considerando que dicho documento sencillamente consagra la designación de los Demandados como liquidadores, es evidente que no contiene ninguna obligación pecuniaria o de cualquier otra naturaleza a cargo de los Demandados y en favor de la CCB.

(ii) Ausencia de obligación expresa

165. En palabras del Consejo de Estado, “la obligación debe entenderse expresa cuando aparece manifiesta en la redacción del título, es decir, que en el documento que la contiene debe estar declarada expresamente de forma nítida y sin que para tal efecto se deba acudir a interpretaciones o elucubraciones”¹⁰.
166. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia ha explicado que “(...) [l]a expresividad, como característica adicional, significa que **la obligación debe ser explícita, no implícita ni presunta**, salvo en la confesión presunta de las preguntas asertivas. **No se trata de que no haya necesidad de realizar argumentaciones densas o rebuscadas para hallar la obligación, por cuanto lo meramente indicativo o implícito o tácito al repugnar con lo expreso no puede ser exigido ejecutivamente.** Tampoco de

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 21 de octubre de 2021 (39391).

suposiciones o de formulación de teorías o hipótesis para hallar el título. Y es exigible en cuanto la obligación es pura y simple o de plazo vencido o de condición cumplida”¹¹ (Destaco).

167. Pues bien, como se explica a continuación, en este caso, ninguno de los documentos base de ejecución contienen obligaciones expresas.

Ausencia de obligación expresa en la Sentencia

168. Contrario a lo indicado en el Mandamiento Ejecutivo, en la Sentencia jamás se expresa que existiera una obligación insatisfecha consistente en la “omisión del pago del impuesto de registro por parte de Luz de Bogotá SA al momento de la inscripción del Acta nro. 26 del 9 de julio de 2004”.

169. Esta es una conclusión que extrae el Despacho con base en que, en su criterio, “en la mentada providencia se reconoce a esta sociedad como sujeto pasivo del tributo como se desprende del siguiente texto:

“En la estructura del impuesto de registro no cabe duda de que el sujeto pasivo del tributo es el particular contratante y el particular beneficiario del acto o providencia sometida a registro que están obligados a pagar el impuesto a la Cámara de Comercio o a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, según sea el caso, en el momento de la solicitud de inscripción en el registro”.

170. Al respecto, debe señalarse lo siguiente:

171. Primero, nótese que en el extracto de la Sentencia citado por el Despacho no está explícitamente reconocida ninguna obligación insatisfecha a cargo de Luz de Bogotá. El texto citado no es más que un argumento jurídico, una explicación abstracta sobre el impuesto de registro encaminada a motivar la Sentencia, pero que no establece ni declara ninguna situación de hecho en relación con Luz de Bogotá.

172. Es decir, la conclusión de que Luz de Bogotá omitió el pago del tributo es el producto de un proceso hermenéutico e inductivo por parte del Despacho, no un asunto que esté expreso, explícito y manifiesto en la Sentencia.

173. Es más, revisada la Sentencia, en su literalidad nunca hay ninguna manifestación referente a actuaciones u omisiones de parte de Luz de Bogotá. De hecho, Luz de Bogotá solo es mencionada al referirse al Acta No. 26, como el documento que la CCB calificó indebidamente como un acto sin cuantía, mas nunca se indica que Luz de Bogotá hubiese incumplido obligación alguna.

174. Por el contrario, el extracto citado por el Despacho en el Mandamiento Ejecutivo se encuentra en el numeral 8 de la Sentencia que se titula: “Obligaciones de la Cámara de Comercio de Bogotá frente al Departamento de Cundinamarca en lo atinente con la liquidación y recaudo del impuesto de registro”.

¹¹ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 30 de abril de 2020.

175. Por tanto, es claro que lo que el Consejo de Estado estaba analizando no era la existencia de una supuesta obligación en cabeza de Luz de Bogotá, sino de una obligación en cabeza de la CCB.

176. Esto, por demás, se ve ratificado si se lee íntegramente el texto literal de la Sentencia, que dispone:

“8.11 En la estructura del impuesto de registro no cabe duda de que el sujeto pasivo del tributo es el particular contratante y el particular beneficiario del acto o providencia sometida a registro que están obligados a pagar el impuesto a la Cámara de Comercio o a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, según sea el caso, en el momento de la solicitud de inscripción en el registro (arts. 227 y 228 L. 223/95).

Aunque el sujeto pasivo realiza el elemento material del hecho generador, en virtud del artículo 233 de la Ley 223 de 1995, las cámaras de comercio (i) son las obligadas a **realizar la liquidación del tributo**, que resulta obligatoria para el sujeto pasivo, porque si no paga lo liquidado por la cámara de comercio, no se registrará el acto, contrato o negocio jurídico documental, (ii) deben **efectuar el recaudo del tributo** y (iii) deben **atender el deber formal de presentar la declaración del impuesto de registro** en los plazos fijados para tal fin; por lo tanto, no pueden ser consideradas como Administración Tributaria, como lo sostiene la parte demandante” (Negrilla del texto, subrayado adicionado).

177. Así las cosas, en la Sentencia, el Consejo de Estado se refiere a las obligaciones de las cámaras de comercio, entre las cuales está la de liquidar debidamente el impuesto, y establece expresamente que la obligación del sujeto pasivo es la de pagar el tributo liquidado por la cámara de comercio, por cuanto la liquidación de esta es obligatoria para el contribuyente.

178. Es decir, la interpretación de que hubo una omisión en el pago del impuesto por parte de Luz de Bogotá no se expresa en la Sentencia ni puede extraerse a través de interpretación alguna de la misma.

179. Por el contrario, lo que sí se extrae de la Sentencia es que la liquidación que realiza la CCB es obligatoria para el contribuyente, por lo que, si este pagó el impuesto conforme a dicha liquidación, el contribuyente cumplió con su obligación.

180. En nuestro caso, Luz de Bogotá pagó el impuesto liquidado por la CCB, lo que se ve ratificado por el hecho de que la CCB registró el Acta No. 26, pues de no haberse realizado el pago, no hubiese podido hacerse el registro.

181. Así las cosas, Luz de Bogotá no omitió el cumplimiento de ninguna obligación, por el contrario, pagó el tributo que fue liquidado. Asunto diametralmente distinto es que la liquidación realizada por la CCB, como ente responsable de la liquidación, haya sido errada. Por tanto, no es correcto hablar o imputar omisiones a Luz de Bogotá por circunstancias que solo se verificaron con posterioridad a la extinción de su personalidad jurídica.

182. Segundo, nótese que, incluso si se entendiera que de la Sentencia se extrae una obligación en cabeza de Luz de Bogotá, lo cierto es que tal obligación jamás se atribuye a los Demandados, como liquidadores. La Sentencia no contiene

ninguna obligación a cargo de los liquidadores, quienes, de hecho, ni siquiera son nombrados en la Sentencia¹².

183. Es precisamente por esa ausencia de mención que, para intentar hacer extensiva la supuesta obligación a los Demandados se acude a la supuesta solidaridad. Es decir, para poder justificar un cobro contra los Demandados, en los términos de la jurisprudencia, se acude a “argumentaciones densas o rebuscadas para hallar la obligación”¹³; lo que “al repugnar con lo expreso no puede ser exigido ejecutivamente”¹⁴.

184. En otras palabras, para poder extraer la supuesta obligación exigida a los liquidadores de Luz de Bogotá, tanto la CCB como el Despacho tuvieron que acudir a argumentaciones sobre la aplicabilidad de normas del Código de Comercio y del Estatuto Tributario – que no son aplicables por no cumplirse los supuestos de hecho previstos en ellos –, lo que pone al descubierto la inexistencia de una obligación expresa a cargo de los Demandados y en favor de la CCB, contenida en los documentos base de la ejecución.

185. En conclusión, es indiscutible que la Sentencia no contiene una obligación expresa en cabeza de Luz de Bogotá y, mucho menos, en cabeza de los Demandados, como liquidadores de dicha sociedad.

186. La supuesta obligación es un constructo a partir de argumentaciones y de la aplicación de una supuesta solidaridad que nunca ha sido declarada y que nunca ha surgido, al no cumplirse los supuestos de hecho de las normas del Código de Comercio ni el Estatuto Tributario. Por ende, estamos ante una obligación, en el mejor de los casos, implícita.

Ausencia de obligación expresa en la Resolución

187. Ahora bien, lo dicho anteriormente frente a la Sentencia es igualmente aplicable en cuanto a la Resolución.

188. La Resolución no establece de manera expresa y explícita una obligación en cabeza de los Demandados; en ella, jamás se indica expresamente que los Demandados deben realizar el pago ordenado. De hecho, los Demandados solo son mencionados por haber sido liquidadores de Luz de Bogotá.

189. Es por ello que, en la demanda y en el Mandamiento Ejecutivo se acude a la argumentación de la supuesta solidaridad de los Liquidadores; argumentación que ya ha sido rebatida, demostrando la inexistencia de la solidaridad, y que, como se señaló frente a la Sentencia, revela la inexistencia de una obligación expresa.

190. En efecto, si la calidad de deudor solidario no surge de manera expresa del título ejecutivo, sino que se requiere de una argumentación para sostener por

¹² El señor Pérez es nombrado en un pie de página en el que se relacionan las pruebas.

¹³ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 30 de abril de 2020.

¹⁴ *Ibídem*.

qué al ejecutado se le está demandando como deudor solidario es patente que la obligación no es expresa.

191. Se insiste, el carácter expreso de la obligación repugna las argumentaciones, elucubraciones o deducciones, pues si hay lugar a debate, es patente que no existe obligación cierta; siendo ese el presupuesto básico de todo proceso ejecutivo. En otras palabras, sin obligación expresa contenida literalmente en el título no puede haber ejecutivo.

192. En conclusión, la Resolución no contiene de manera expresa una obligación de pago en cabeza de los Demandados; tal supuesta obligación se soporta en meras argumentaciones y presunciones subjetivas carentes de prueba sobre una solidaridad que no existe.

Ausencia de obligación expresa en el Acta No. 24

193. Finalmente, en relación con el Acta No. 24, se reitera lo dicho anteriormente. No puede hablarse de obligación expresa porque sencillamente el documento no contiene ninguna obligación pecuniaria o de cualquier otra naturaleza a cargo de los Demandados y en favor de la CCB.

(iii) Ausencia de obligación exigible – prescripción de la acción

194. Ahora bien, en cuanto al requisito de que la obligación sea exigible, en nuestro ordenamiento jurídico, son exigibles las obligaciones denominadas civiles, por contraposición a las obligaciones naturales.

195. Al respecto, el artículo 1527 del Código Civil establece:

“Las obligaciones son civiles o meramente naturales.

Civiles son aquellas que dan derecho para exigir su cumplimiento.

Naturales las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento, pero que cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado, en razón de ellas.

Tales son: (...)

2. Las obligaciones civiles extinguidas por la prescripción. (...).”

196. Así las cosas, una obligación prescrita deviene en obligación natural y, por ende, es inexigible.

197. Teniendo en cuenta lo anterior y como se explicará a continuación, en este caso la supuesta obligación reclamada esta prescrita y, por ende, no sería exigible.

198. Como se ha expuesto en este recurso, la naturaleza de la supuesta obligación reclamada es sumamente cuestionable, pues según el dicho de la CCB, se está cobrando una obligación fiscal – aunque la CCB no tiene esa facultad –; pero la demanda señala que el impuesto ya fue pagado y que, por ende, la CCB está pretendiendo realmente un reembolso; es decir una obligación civil.

199. Pues bien, sin perjuicio de esta discusión, lo cierto es que, de cualquier forma, la obligación reclamada estaría prescrita.

200. Primero, partiendo del supuesto de que se está cobrando el impuesto de registro, conforme al artículo 817 del Estatuto Tributario, “[l]a acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de: (...) 1. La fecha de vencimiento del término para declarar, (...), para las declaraciones presentadas oportunamente. (...) 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión”.
201. Al respecto, nótese que la obligación de declarar el impuesto de registro es de la CCB y esta lo declaró en septiembre del año 2004, por tanto, los cinco años de que trata el artículo 817 del Estatuto Tributario vencieron en septiembre de 2009.
202. Ahora, si se toma la fecha del acto administrativo de liquidación oficial final del Departamento de Cundinamarca, en el que se fijó el valor del impuesto, se tiene que el término de cinco años comenzaría a correr a partir del 28 de enero de 2009, por lo que venció el 28 de enero de 2014. Aquí, se destaca que, según entendemos, dicho acto administrativo no fue suspendido dentro del proceso que dio lugar a la Sentencia.
203. Por tanto, es claro que la obligación tributaria está más que prescrita y, por ende, su reclamación por parte de la CCB no es viable, al ser una obligación inexigible.
204. Es más, con base en lo dicho podría cuestionarse el hecho de que, según el dicho de la CCB, esta hubiese realizado el pago de una obligación prescrita.
205. Sin perjuicio de lo anterior, debe destacarse que la CCB no tiene potestad alguna para re-liquidar un impuesto mal recaudado y pretender ejercer acciones de cobro de impuestos, asunto que es propio de un proceso de cobro coactivo de que tratan los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario, que es el procedimiento exclusivo e idóneo establecido por el ordenamiento jurídico para el cobro de deudas fiscales por concepto de impuestos.
206. Segundo, si la obligación analizada es la del reembolso contra los liquidadores de Luz de Bogotá, debe tenerse en cuenta las propias normas invocadas por la CCB en su demanda y por el Despacho en el Mandamiento Ejecutivo.
207. La acción de reembolso no estaría amparada por ningún título ejecutivo, pues no existe documento alguno que imponga a los Demandados la obligación de reembolsar suma alguna en favor de la CCB. Por tanto, jurídicamente, la única acción que podría intentar la CCB, aunque sin éxito, sería una acción de responsabilidad, con base en los artículos 252 y siguientes del Código de Comercio.
208. Sin embargo, la acción de responsabilidad contra el liquidador tiene una prescripción claramente establecida en el artículo 256 del Código de Comercio, a saber:
- “Las acciones de los asociados y de terceros contra los liquidadores prescribirán **en cinco años** a partir de la fecha de la aprobación de la cuenta final de la liquidación”.
(Destaco).

209. La aprobación de la cuenta final de la Liquidación de Luz de Bogotá se dio en la asamblea del 9 de julio de 2004, conforme al Acta No. 26. Por tanto, los cinco años de la prescripción prevista en el artículo 256 del Código de Comercio comienzan a contarse a partir de dicha fecha y vencen el 9 de julio de 2009.
210. Por ende, con posterioridad al 9 de julio de 2009 toda acción contra los liquidadores de Luz de Bogotá se encuentra prescrita, por lo que las obligaciones reclamadas serían naturales y, por tanto, no exigibles.
211. Tercero, si lo anterior no fuera suficiente, basta regresar a las reglas básicas, previstas en el Código Civil. En efecto, en el artículo 2535 del Código Civil, se indica que “la prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones. Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible”.
212. Por su parte, el artículo 2536 del Código Civil establece que “la acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años y la ordinaria por diez (10)”.
213. Así las cosas, si lo que se pretende aquí es el cobro de una obligación fiscal, como la CCB afirma, lo cierto es que dicha obligación, como ya se explicó, se hacía exigible al momento del registro, en el año 2004 o, en el mejor de los casos, con los actos administrativos del Departamento de Cundinamarca – sin perjuicio de que estos no tenían a Luz de Bogotá ni los Demandados como destinatarios –, es decir el 28 de enero de 2009.
214. Por tanto, al haber pasado más de diez años, es indiscutible que habría operó la prescripción extintiva de la supuesta acción ejecutiva de la CCB contra los Demandados.
215. Así las cosas, se insiste, desde toda perspectiva, la obligación pretendida por la CCB es una obligación inexigible, al ser una obligación natural en razón a que habría prescrito hace más de diez años.

(iv) Conclusión

216. En virtud de lo expuesto, es indiscutible que los documentos que compondrían el supuesto título ejecutivo no contienen obligaciones claras, expresas ni exigibles en contra de los liquidadores y en favor de la CCB.
217. Lo anterior implica que, al no cumplirse los requisitos sustanciales para la existencia de un título ejecutivo debe concluirse que no existe título y, por ende, no existe fundamento para un proceso ejecutivo.

C. Falta de jurisdicción y competencia

218. A lo largo del recurso se ha expuesto que no existe un título ejecutivo en este caso. Sin embargo, si en gracia de discusión se considerara que hay un supuesto título ejecutivo, resulta pertinente señalar que no sería la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa la competente para conocer de este caso, por lo que el Despacho no sería competente.
219. En esencia, en el Mandamiento Ejecutivo, el Despacho consideró que en este caso se está buscando la ejecución de una Sentencia proferida por la

Jurisdicción Contenciosa-Administrativa y de un acto administrativo, la Resolución.

220. Sin embargo, ese entendimiento es producto de la confusión generada por la CCB para intentar justificar el impropio cobro.

a. Este no es un proceso de ejecución de una sentencia

221. En el Mandamiento Ejecutivo, el Despacho hace referencia al artículo 297 del CPACA y señala que esta jurisdicción es competente para conocer de la ejecución de sentencias debidamente ejecutoriadas en las que se condene a una entidad pública.

222. Esto, si bien es cierto, no implica que este caso deba ser conocido por la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

223. En primer lugar, la Sentencia no es una providencia que contenga una condena en contra de una entidad pública, por lo que no es un título ejecutivo en los términos del numeral 1 del artículo 297 del CPACA¹⁵.

224. En efecto, como se explicó anteriormente, la Sentencia es una providencia meramente declarativa en la que se desestiman las pretensiones de nulidad y restablecimiento de la CCB. La Sentencia no contiene ninguna condena, por lo que no es un título ejecutivo, a la luz del artículo referenciado.

225. En segundo lugar, corolario de lo anterior, la regla de competencia fijada en el artículo 156 del CPACA no es aplicable en este caso.

226. El Despacho afirma que es competente en tanto, conforme al numeral 9 del artículo 156 del CPACA, “[e]n las ejecuciones de las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, será competente el juez que profirió la providencia respectiva”.

227. Sin perjuicio de que dicha norma fue modificada por la Ley 2080 de 2021, lo cierto es que, en este caso, no estamos ante un proceso de ejecución de una condena impuesta por la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

228. La CCB ha pretendido hacer ver este proceso como la derivación natural del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por ella contra el Departamento de Cundinamarca. Sin embargo, ello es totalmente erróneo.

229. Por un lado, la Sentencia no tiene ninguna condena, por lo que no tiene ningún sentido plantear que se está ejecutando aquí la Sentencia. La Sentencia no define ninguna situación jurídica, sencillamente desecha los cargos esgrimidos por la CCB contra los actos administrativos del Departamento de Cundinamarca. Por tanto, es sencillamente inejecutable una sentencia que no contiene ninguna orden u obligación.

¹⁵ Artículo 297 del CPACA: “Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias. (...)”.

230. Por otro lado, los Demandados nunca fueron parte del proceso inicial en el que fue expedida la Sentencia. Por tanto, ¿cómo puede afirmarse que se esté ejecutando la Sentencia contra un tercero ajeno al proceso?
231. En los mismos términos, debe señalarse que la referencia al artículo 306 del CGP es igualmente inadecuada.
232. Dicho artículo indica que, ante una sentencia condenatoria, es decir una que “condene al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles (...) o al cumplimiento de una obligación de hacer”, el juez de conocimiento del proceso declarativo será competente para adelantar el proceso ejecutivo.
233. Aquí, nuevamente, no ha habido proceso declarativo previo en el que hayan participado los Demandados y la Sentencia no contiene obligaciones dinerarias, de dar o de hacer en cabeza de los Demandados. Por tanto, la regla contenida en el artículo 306 del CGP no es aplicable.
234. Además, lo anterior apareja que no es este Despacho el que debía conocer de esta demanda ejecutiva. Es que, si bien con una relación tangencial, lo discutido en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y lo planteado en este proceso ejecutivo son asuntos diferentes que involucran a partes procesales diferentes.
235. En efecto, contrario a lo señalado en el Mandamiento Ejecutivo, no estamos ante “una demanda en la que estén involucradas las mismas partes”, pues los Demandados no fueron partes del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la CCB. Por tanto, el caso sí debió ser sometido a reparto.
236. En estos términos, dado que no estamos ante un proceso en el que se pretenda la ejecución de una sentencia de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa que imponga una condena contra los Demandados, es indiscutible que no es esta la jurisdicción competente y que, de cualquier forma, el proceso debió haber sido sometido a reparto.

b. En este proceso no se ejecuta un acto administrativo

237. En el Mandamiento Ejecutivo, el Despacho señala que la Resolución sería un acto administrativo proferido por la CCB en ejercicio de sus funciones administrativas transitorias como agente de liquidación y recaudo.
238. Sin embargo, el Despacho cae en el error inducido por la CCB, pues la Resolución no es un acto de liquidación de un impuesto y la CCB no tiene facultades para cobrar coercitivamente impuestos.
239. Prueba de ello es que la facultad invocada en la Resolución como base del supuesto acto administrativo es “el literal r. artículo decimosexto de los estatutos de la Cámara de Comercio de Bogotá”. Es decir, la CCB no estaba ejerciendo ninguna facultad legal, por lo que la Resolución no puede ser considerada un acto administrativo.

240. Por el contrario, lo que la CCB estaba pretendiendo hacer con la Resolución era crear un documento que le permitiera justificar una reclamación contra terceros. Empero, si lo que la CCB pretendía hacer era obtener un reembolso, debía iniciar un proceso declarativo, no intentar constituir un supuesto título ejecutivo.

241. Es que, la intuición del Despacho no era equívoca cuando declaró que no era competente, en el auto del 5 de septiembre de 2019. Este es un asunto entre particulares, que no le corresponde a esta jurisdicción.

242. Sin embargo, incluso si se reputara que aquí se está ejecutando un acto administrativo, lo cierto es que al no estar en ninguno de los supuestos del artículo 297 del CPACA, este no es un proceso ejecutivo a cargo de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

243. Así lo indicaba ya desde el año 2014, el Consejo Superior de la Judicatura, ratificando el criterio inicial del Despacho. El Consejo Superior de la Judicatura, al resolver un conflicto de jurisdicciones, señaló:

“Refulge claro entonces, que las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que se quieran hacer efectivas a través de la vía ejecutiva y las ejecuciones contractuales, son de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, correspondiendo a la Jurisdicción Ordinaria el resto de pretensiones ejecutivas, pues constituye el género respecto de la distribución de competencia, mientras que las excepciones son las dadas por la misma Ley, en este caso el C.C.A y la Ley 80 de 1993”¹⁶.

244. Ahora, nótese que, si bien dicha decisión surge en vigencia del CCA, el fundamento de la misma no ha cambiado.

245. De hecho, en pronunciamiento reciente del Tribunal Administrativo de Boyacá, se indicó:

“Contrario a otros criterios señalados en el citado artículo 104, en tratándose de procesos ejecutivos, el legislador, según la fórmula consagrada en el numeral 6, definió que la competencia de la jurisdicción se delimita única y exclusivamente por la fuente del título y solo para esos tres (3) eventos.

De lo anterior se desprende, sin mayor elucubración, que , la norma en cita no atribuyó al conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo a la ejecución de actos administrativos cuando se aportan como título ejecutivo, excepto en materia de ejecución de contratos estatales en los términos de los artículos 75 de la Ley 80 de 1993 y 297.3 del CPACA. Según este último artículo, prestan mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, el acto que declara el incumplimiento, el acta de liquidación o cualquier acto proferido en virtud de la ejecución contractual (...), porque, se reitera, **esta jurisdicción no tiene a su cargo el trámite de juicios ejecutivos derivados de actos administrativos distintos a los provenientes de la ejecución contractual.**

Ahora bien, **el Despacho no desconoce que, tal como lo dispone el artículo 104 del CPACA, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de “las**

¹⁶ Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Auto del 22 de enero de 2014. Rad. 11001010200020130285900.

controversias y litigios originados en actos (...), sujetos al derecho administrativo (...). No obstante, tales criterios no comportan la relevancia jurídica suficiente para atribuir el conocimiento de la ejecución forzada del caso de marras a esta jurisdicción. Nótese que el primero de ellos se refiere a “controversias” y litigios” cuya fuente se aun acto –administrativo- (...)

Los anteriores criterios refieren propiamente al debate, al litigio, a la controversia, al conflicto, en otras palabras, al juicio declarativo o de cognición que se suscita cuando se debate la legalidad de un acto administrativo en torno al reconocimiento de un derecho. Ergo, no corresponden con los relativos a la naturaleza de la pretensión ejecutiva y en nada se compadecen con la esencia de la ejecución judicial forzada.(...). Es por ello que, en el artículo 104.6 del CPACA se regularon taxativamente los tres (3) eventos en que es dable adelantar y tramitar en esta jurisdicción un proceso ejecutivo”¹⁷.

246. Además, la Corte Suprema de Justicia, también en pronunciamiento reciente, dirimió un conflicto de competencia señalando que el juez competente para conocer de un proceso ejecutivo promovido por una entidad pública, la competencia se establece con base en el numeral 10 del artículo 28 del CGP, que establece “10. En los procesos contenciosos en que sea parte una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquier otra entidad pública, conocerá en forma privativa el juez del domicilio de la respectiva entidad”¹⁸.

247. Así, no es correcto entender que cualquier proceso ejecutivo en el que haya un acto administrativo o una entidad pública – o particular con funciones administrativas –, el asunto sea de competencia de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

248. Es que, el ejecutivo ante esta jurisdicción tiene su razón de ser en la protección del erario y del interés público, de allí que solo se sometan a esta jurisdicción las condenas contra entidades públicas o aquellas relacionadas con la actividad contractual. Sin embargo, no estamos en ninguno de estos supuestos.

249. Ahora, si estos pronunciamientos y argumentos no son suficientes, en el artículo 164 del CPACA se encuentra una razón ulterior para ratificar que esta jurisdicción no puede conocer de ejecutivos promovidos contra un particular con base en un acto administrativo no contractual.

c. La ausencia de término caducidad revela la falta de jurisdicción

250. Todos y cada uno de los medios de control regulados en el CPACA tienen una oportunidad para ser ejercidos, es decir, un término de caducidad. Sin embargo, en ninguno de los numerales y literales del artículo 164 se regula la caducidad de una demanda ejecutiva promovida contra un particular.

251. En el numeral 1 del artículo 164 del CPACA se indica que la demanda puede ser presentada en cualquier tiempo cuando se trate de una nulidad simple, un litigio relativo a bienes estatales, una demanda contra actos relativos a

¹⁷ Tribunal Administrativo de Boyacá. Auto del 5 de mayo de 2021. Rad. 150013333005202000015101.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Auto del 20 de enero de 2020. Rad. 11001020300020200010500 (AC42-2020).

prestaciones periódicas o producto del silencio administrativo, demandas de cumplimiento (artículo 146 del CPACA) o en los casos en los que el CPACA expresamente reconozca esa posibilidad.

252. Es decir, conforme a esta norma, una demanda ejecutiva no puede ser presentada en cualquier tiempo.

253. Pues bien, el numeral segundo del artículo 164 del CPACA regula las caducidades y en ninguno de sus literales se regula la caducidad de la demanda ejecutiva contra particulares.

254. Solo el literal k se refiere a la demanda ejecutiva y lo hace en estos precisos términos:

“k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida”

255. Así, ¿acaso estamos ante un vacío legal o lo que sucede es que el legislador no previó término de caducidad porque, salvo en el supuesto indicado, la acción ejecutiva no es de competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa?

256. En nuestro criterio, la respuesta es clara: no son asuntos sometidos a esta jurisdicción. De lo contrario tendría que sostenerse que el literal k debe aplicarse por analogía a las demás demandas ejecutivas relacionadas con actos administrativos o que esas demandas no tienen caducidad. Sin embargo, ninguna de estas respuestas es satisfactoria.

257. Así las cosas, consideramos que el Despacho no es competente y no cuenta con jurisdicción para resolver este proceso, por lo que es necesario que se declare así, revocando el Mandamiento Ejecutivo.

D. Caducidad

258. Ahora bien, si pese a lo dicho en el acápite anterior, el Despacho considera que sí tiene jurisdicción y competencia para conocer de este proceso, debe entonces entrarse a analizar la oportunidad de la demanda, pues si bien no existe una norma que regule la acción impetrada, el CPACA tampoco permite que la acción se presente en cualquier tiempo.

259. En este sentido, debe aplicarse analógicamente alguno de los supuestos regulados en el numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

260. Al respecto, de acuerdo con lo expuesto previamente, existe una discusión en relación con la naturaleza de obligación reclamada por la CCB, es decir, si se trata de una obligación tributaria o civil. De ser una obligación civil, es indiscutible que el Despacho no tendría competencia para resolver sobre el asunto, pues estaríamos frente a una disputa entre particulares.

261. Empero, si se considerara que se está frente a la ejecución de una obligación tributaria, lo cierto es que la acción ya caducó y la demanda debe ser rechazada, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

262. De acuerdo con el artículo 164 del CPACA, para el ejercicio de acciones en la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, el demandante cuenta con un término para presentar la demanda, so pena de que opere la caducidad.

263. Sobre el particular, el Consejo de Estado ha sostenido que:

“[L]a caducidad es un fenómeno jurídico cuyo término previsto por la ley se convierte en presupuesto procesal o instrumento a través del cual se limita el ejercicio de los derechos individuales y subjetivos de los administrados para la reclamación judicial de los mismos, en desarrollo del principio de la seguridad jurídica, bajo criterios de racionalidad y suficiencia temporal, el cual, según lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación “[...] busca atacar la acción por haber sido impetrada tardíamente, impidiendo el surgimiento del proceso [...]” (Auto del 24 de enero de 2007, actor Néstor José Duarte Tolosa contra “Corelca S.A.” y otro, radicación No. 20001-23-31-000-2005-02769-01(32958), Consejo de Estado, Sección Tercera)”¹⁹.

264. Pues bien, en el presente caso, para poder identificar el término de caducidad, la primera opción es asimilar la acción a la de ejecución de un título derivado de una decisión judicial contra una entidad pública.

a. Caducidad de la ejecución con títulos derivados de decisiones judiciales

265. Conforme lo dispuesto en el Mandamiento Ejecutivo, la Sentencia es uno de los documentos que integran el título ejecutivo, por lo que, sin perjuicio que a lo largo de este escrito se ha expuesto que la Sentencia no es un título ejecutivo, podría entenderse que el término de caducidad aplicable sería el definido en el literal k del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, según el cual:

“Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida”.

266. En este sentido, la caducidad de la acción que pretende ejercer la CCB operaría en cinco años contados desde la exigibilidad de la obligación tributaria que reclama, es decir, desde que el impuesto de registro se hizo exigible.

267. De acuerdo con el artículo 226 de la Ley 223 de 1995, el hecho generador del impuesto de registro “[e]stá constituido por la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos documentales en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares y que, de conformidad con las disposiciones legales, deban registrarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o en las Cámaras de Comercio”.

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 2 de julio de 2020 (2930-19).

268. Así las cosas, el impuesto se causa y es exigible en el momento de la solicitud de inscripción del documento objeto de registro.
269. Por lo tanto, si según la CCB se está cobrando una obligación fiscal, lo cierto es que, de acuerdo con la ley y la normatividad aplicable, la obligación se habría hecho exigible el 2 de agosto de 2004, cuando Luz de Bogotá registró el Acta No. 26 ante la CCB.
270. En consecuencia, la caducidad de la acción se comenzaría a contar a partir de dicha fecha y habría vencido el 2 de agosto de 2009.
271. Sin embargo, la CCB tan solo inició la presente acción ejecutiva hasta el 26 de febrero de 2019, esto es, casi 10 años después de haberse configurado la caducidad. Por lo tanto, la demanda se debió rechazar de plano.
272. Ahora bien, bajo el entendido de que, mediante la Resolución No. 56 del 28 de enero de 2009, el Departamento de Cundinamarca confirmó la modificación de la declaración del impuesto de registro causado con la inscripción del Acta No. 26, podría argumentarse que el término de caducidad debería contar desde dicha fecha.
273. Empero, incluso bajo ese entendido, el término de caducidad habría acaecido y la demanda debió ser rechazada por este Tribunal, toda vez que la CCB tenía hasta el 28 de enero de 2014 para presentar la acción. No obstante, la demanda fue presentada cinco años después de haberse configurado la caducidad, motivo por el cual no hay duda que se debió rechazar.

b. Caducidad de la repetición para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena

274. Ahora bien, si el Despacho considera que el término de caducidad aplicable no es el indicado en el literal k, la única alternativa es aplicar el literal l del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, según el cual:
- “Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código”.
275. Como se ha explicado previamente, de la demanda se desprende que lo pretendido no es el pago de una obligación tributaria, sino el reembolso del pago que habría realizado la CCB al Departamento de Cundinamarca.
276. En efecto, de acuerdo con la demanda, la CCB procedió a pagar el 21 de octubre de 2015 y el 21 de abril de 2016 la suma adeudada al Departamento de Cundinamarca y la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá por concepto del impuesto de registro.
277. Así, el término de caducidad comenzaría a contarse a partir de las fechas de dichos pagos. Es decir, el término de caducidad de dos años habría vencido, frente al primer pago, el 21 de octubre de 2017 y, frente al segundo pago, el 21 de abril de 2018.

278. En consecuencia, la pretendida acción de recobro que estaría intentando ejercer la CCB ya caducó y, por ende, la demanda debe ser rechazada.

c. Conclusión

279. En conclusión, bajo el erróneo presupuesto de que esta jurisdicción fuera competente, de cualquier forma, la acción ejercida por la CCB ya habría caducado, pues feneció la oportunidad que tenía para presentar la demanda:

280. De entenderse que se trata de la ejecución de un título derivado de la Sentencia, tenía cinco años desde que la obligación derivada del impuesto de registro se hizo exigible, término que venció el 2 de agosto de 2009, diez años antes de la presentación de la demanda.

281. La misma suerte corre la reclamación si se entiende que la obligación tributaria se hizo exigible con la resolución proferida por el Departamento de Cundinamarca que modificó la liquidación del impuesto de registro, pues la acción habría caducado el 28 de enero de 2014.

282. Por su parte, si se considera que se está ejerciendo una acción de recobro, la oportunidad para presentar la demanda también caducó, pues tenía dos años para presentarla, contados desde la fecha en la que se efectuó el pago, es decir, hasta el 21 de octubre de 2017 y el 21 de abril de 2018.

283. En consecuencia, en cualquier escenario, no hay lugar a dudas de que la acción que pretende ejercer la CCB ya caducó y, por ende, el Despacho debería rechazar de plano la demanda.

E. Causales de inadmisión de la demanda

284. Conforme al artículo 170 del CPACA, la demanda se inadmitirá cuandoquiera que no cumpla con “los requisitos señalados en la ley”.

285. A su vez, el artículo 166 del CPACA establece que a la demanda deberá acompañarse “los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante”.

286. Pues bien, en este caso, se encuentra que la CCB no allegó la totalidad de los documentos que relaciona en su demanda o, al menos, dentro del archivo allegado a este extremo, con la notificación de la demanda, denominado “EXPEDIENTE 2009-00069-01”, no se encuentra la totalidad de las pruebas.

287. En primer lugar, en la demanda se relaciona como prueba No. 1 la “Copia del acta de la Asamblea de accionistas del día 09 de julio de 2004, por medio de la cual se aprobó la cuenta final de liquidación de la sociedad LUZ DE BOGOTÁ S.A.”. Dicho documento no reposa dentro del archivo que supuestamente contendría la demanda y sus anexos.

288. A folio 222 del archivo digital se encuentra lo que parece ser una de las páginas del acta, sin embargo, no se halla el documento integral.

289. Del mismo modo, tampoco se encuentra la prueba No. 2, a saber “Copia auténtica con constancia de ejecutoria de la Sentencia dictada el 13 de agosto de 2015

con radicación 250002327000-2009-00069-02, por parte de la Sección Cuarta del Consejo de Estado”.

290. En efecto, en el archivo recibido se encuentran solo fragmentos de la mencionada prueba.
- a. Entre el folio 224 y el 251 del archivo digital, se encuentran las páginas impares de la Sentencia y no todas ellas, solo las páginas 1 a 55 de la Sentencia.
 - b. Entre el folio 89 y el 91 del archivo digital, se encuentran las páginas 59 a 61 de la que parece ser la Sentencia.
291. Adicionalmente, de la prueba No. 8, “Documento dirigido a la Cámara de Comercio de Bogotá, en el cual se comunica la disolución anticipada de la sociedad Luz de Bogotá S.A. (...)”, no se encuentra en el archivo digital tal anexo.
292. Dado que en la petición de la prueba no se especifica fecha alguna del documento, desconocemos si se refiere a la comunicación obrante a folios 218 a 220 del archivo digital. Sin embargo, lo cierto es que dicha comunicación está incompleta.
293. Finalmente, debe destacarse que, en términos generales, el archivo contentivo del expediente presenta defectos, como son páginas cortadas o incompletas que hacen difícil su revisión y ponen en duda la integridad de la documentación aportada.
294. Nótese por ejemplo cómo a folio 132 del archivo digital, la primera página de la escritura pública 3106 está incompleta. Lo mismo ocurre en distintos folios del archivo.
295. Así las cosas, se encuentra que la demanda no cuenta con todos sus anexos, por lo que debe ser inadmitida. En su defecto, si sí se acompañaron tales anexos, lo cierto es que los mismos no fueron remitidos al señor Restrepo al momento de la notificación, lo que nos lleva a un escenario de nulidad por indebida notificación.

IV. Solicitud

296. En atención a lo expuesto a lo largo de este recurso, se solicita respetuosamente al Despacho:

Primero. Revocar el Mandamiento Ejecutivo en contra de los Demandados y, en su lugar, declarar la falta de jurisdicción y competencia.

Segundo. En su subsidio de lo anterior, revocar el Mandamiento Ejecutivo y, en su lugar, rechazar la demanda por caducidad.

Tercero. En subsidio de lo anterior, revocar el Mandamiento Ejecutivo y, en su lugar, declarar la caducidad de la acción impetrada.

- Cuarto.** En subsidio de lo anterior, revocar el Mandamiento Ejecutivo y, en su lugar, declarar la inexistencia de título ejecutivo.
- Quinto.** En subsidio de lo anterior, revocar el Mandamiento Ejecutivo y, en su lugar, inadmitir la demanda.
- Sexto.** En subsidio de lo anterior, en caso de que el Despacho decida mantener incólume el Mandamiento Ejecutivo, habida cuenta de la evidente prescripción de las acciones de cobro, en los términos del artículo 256 del Código de Comercio, el artículo 817 del Estatuto Tributario y los artículos 1527, 2535 y 2536 del Código Civil, dicte sentencia anticipada declarando la prescripción de la acción, con fundamento en el párrafo segundo del artículo 175 y el numeral 3 del artículo 182 A del CPACA.

V. Anexos

297. Con el presente escrito se anexa el poder para actuar como apoderado del señor Restrepo, frente a lo cual se confirmó que el pago de los honorarios al anterior abogado se encontraran paz y salvo.

VI. Notificaciones

298. El suscrito podrá ser notificado en la Avenida Calle 92 No. 11-51, piso 4, de la ciudad de Bogotá D.C. o en el correo electrónico daniel.quintero@garrigues.com, el cual constituye el canal digital elegido para el trámite de este proceso.

299. Por su parte, el señor Carlos Mario Restrepo podrá ser notificado en la Carrera 11 No. 82-76 Piso 4 de Bogotá D.C. o en el correo electrónico cmrm19@hotmail.com.

Atentamente,



Daniel Quintero Botero

C.C. No. 1.071.167.991

T.P. No. 305.573 del C.S. de la J.