



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, dos (2) de junio de dos mil veinte (2020)

**Radicado:** 73001-33-33-006-2018-00379-00  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Demandante:** LUIS FERNANDO MORALES SEPULVEDA  
**Demandado:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA-CORTOLIMA  
**Asunto:** SANCIÓN ADMINISTRATIVA

### I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en el artículo 179 y 187, del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió LUIS FERNANDO MORALES SEPULVEDA en contra de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA-CORTOLIMA.

#### 1. PRETENSIONES

El demandante solicita se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

**1.1.** Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Auto No. 0878 del 8 de marzo de 2018 “POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UNA EXCEPCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” (notificado el 13 de marzo de 2018), así como del Auto No. 2154 del 16 de mayo de 2018 “POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” (notificado el 14 de junio de 2018).

**1.2.** Que a título de restablecimiento del derecho se ordene pagar al demandante identificado con la C.C. No. 10.289.415 la suma de CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO TREINTA Y UN MIL CIEN PESOS (\$59.131.100 MC)

**1.3.** Que la devolución de las sumas pagadas se actualicen conforme al IPC vigente al momento en que se produzca el pago.

**1.4.** Se condene a la entidad demandada al pago de costas y agencias en derecho.

## 2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso una relación de hechos, los cuales por su grado de relevancia se sintetizan en los siguientes:

**2.1.** La Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA, dentro del expediente coactivo No. 3766 a través del área de gestión Judicial y Jurisdicción Coactiva profirió el auto No. 177 del 10 de enero de 2017, en virtud del cual libró mandamiento de pago a su favor y en contra del señor Luis Fernando Morales Sepúlveda, por concepto de la sanción impuesta al demandante mediante Resolución No. 492 del 31 de diciembre de 2009, por la suma de \$49.690.000, más los intereses moratorios.

**2.2.** Que el mencionado auto No. 177, tan solo pudo ser notificado de manera personal al demandante el día 4 de diciembre de 2017, quedando consignado así en una constancia.

**2.3.** Para el 19 de diciembre de 2017, el demandante a través de apoderado judicial presentó escrito con la formulación de las respectivas excepciones de mérito en contra del auto del 10 de enero de ese año *“por medio del cual se emite un mandamiento de pago y se dictan otras medidas”*, al documento se le asignó recibido de Cortolima, con el número interno de ingreso 21666.

**2.4.** Que el 13 de marzo de 2018, recibió citación para notificación personal del auto No. 0878 del 8 de marzo de 2018 *“por medio del cual se resuelve una excepción y se dictan otras disposiciones”* dentro del expediente coactivo No. 3766 adelantado por el Área Gestión Judicial y Jurisdicción Coactiva de CORTOLIMA., surtiéndose la misma en la fecha inicial aquí indicada (13 de marzo de 2018). En el contenido del auto se procedió a declarar no probada las excepciones formuladas y ordenó seguir adelante la ejecución, indicándose que en contra del citado acto administrativo procedía el recurso de reposición.

**2.5.** El 9 de abril de 2018, el actor interpone y sustenta recurso de reposición en contra del Auto No. 0878 del 8 de marzo de 2018, asignándosele el recibido con número interno de ingreso 5514.

**2.6.** Que ante el silencio de Cortolima para resolver el recurso de reposición interpuesto contra el Auto No. 0878 del 8 de marzo de 2018, el demandante a través de su apoderado judicial interpone acción de tutela, y durante el traslado de la misma, CORTOLIMA procedió a efectuar citación para notificación personal del Auto No. 2154 del 16 de mayo de 2018 *“por medio del cual se resuelve un recurso de reposición y se dictan otras disposiciones”*, para el 14 de junio de 2018.

**2.7.** Señala como un recuento de lo acontecido que, el acto administrativo sancionatorio base de ejecución por la vía coactiva se trata de la Resolución No. 492 del 31 de diciembre de 2009, notificada personalmente el 23 de febrero de 2010; que el demandante contaba con 5 días para interponer y sustentar los recursos procedentes, el termino para recurrir la decisión sancionatoria fue el día 2 de marzo de 2010, por lo que, a partir de dicha fecha adquirió firmeza y ejecutoriedad; el 8 de marzo de 2010, el señor Luis Fernando Morales a través de apoderado judicial, presentó recurso de apelación el cual fue rechazado por extemporáneo. Presentando seguidamente demanda de nulidad y restablecimiento del derecho tramitada ante el Juzgado 4 Administrativo de descongestión de Ibagué, quien mediante fallo del 29 de mayo de 2015, negó las pretensiones y decretó la nulidad del acto administrativo del 2 de noviembre de 2010, expedido por Cortolima a través del cual resolvió recurso de apelación y dejó incólume el primero de los actos acá mencionados. Esta decisión fue apelada por el demandante y en segunda instancia el Tribunal Administrativo del Tolima mediante providencia del 26 de agosto de 2016, confirmó la decisión de primera instancia. Dicha decisión fue notificada mediante edicto del 1 de septiembre de 2016.

**2.8.** Señala que la Resolución No. 492 del 31 de diciembre de 2009, quedó ejecutoriada o en firme a partir del día 3 de marzo de 2010, adquiriendo por ministerio de la ley el efecto ejecutivo y ejecutorio, pero para la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA, de manera equivocada, contraria al ordenamiento jurídico y arbitraria, luego del trámite judicial, expidió constancia de ejecutoria de aquella resolución tan solo hasta el día 2 de diciembre de 2016, por lo que manifiesta el apoderado de la parte demandante que la misma deviene en ilegal, arbitraria y equivocada y ante la configuración de la prescripción de la sanción “intento enmendar dicha situación expidiendo al respectiva constancia a partir de diciembre de 2016 , es decir, más de 6 años luego de haber adquirido firmeza la resolución sancionatoria”

**2.9.** Agrega el apoderado de la parte demandante, que para que no operara la prescripción, la demandada debía expedir y notificar el mandamiento de pago dentro de los 5 años contados a partir de la firmeza de la Resolución No. 492 de 2009, la cual se produjo a partir del 3 de marzo de 2010, según las directrices dadas por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima.

**2.10.** Que, como consecuencia de la firmeza y ejecutoriedad de los actos administrativos, el señor Luis Fernando Morales Sepúlveda, para el día 23 de julio de 2018 mediante oficio con rad. 11.129, comunicó a CORTOLIMA que se había procedido con el pago ordenado en virtud de tales actos administrativos, monto que ascendió a la suma de \$59.131.100, lo cual correspondió a capital (\$49.690.000) y los intereses de mora causados durante el trámite coactivo (\$9.441.100).

### **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **3.1. Corporación Autónoma Regional del Tolima-CORTOLIMA (Fls. 375-393)**

Dentro de la oportunidad legal la entidad contestó la demanda solicitando que se desestime la petición de nulidad de los actos administrativos Auto No. 0878 del 8 de marzo de 2018 y Auto No. 2154 del 16 de mayo de 2018, y que en su lugar se declare que estos actos administrativos se ajustan a derecho.

Señala que los actos demandados tuvieron como base fundamentos y disposiciones jurídicas que rigen la materia, por lo que una vez agotada la vía contenciosa administrativa en contra de las Resoluciones Nos. 492 de 2009 y 451 de 2010, de la cual conoció el Juzgado 4 Administrativo de Descongestión de Ibagué quien en fallo del 29 de mayo de 2015, declaró la nulidad de la última y mantuvo incólume la primera, decisión que fue recurrida y en segunda instancia mediante sentencia del 26 de agosto de 2016, el Tribunal Administrativo del Tolima la confirmó, quedando ejecutoriada el 8 de septiembre de 2016.

Agrega que el Director de la territorial Norte de Cortolima, remitió a la subdirección administrativa y financiera de esa entidad, el día 30 de diciembre de 2016, la Resolución No. 492 de 2009 con certificación de ejecutoria del 2 de diciembre de ese año, una vez conocido el fallo del Tribunal Administrativo del Tolima, y que posteriormente se dio inicio al proceso coactivo librándose mandamiento ejecutivo, siendo notificado personalmente el aquí accionante, luego del embargo de algunos de sus bienes; interponiendo excepciones, las que fueron resueltas sin que prosperara ninguna de ellas.

Agrega, que respecto a la manifestación de prescripción del cobro coactivo invocada por la parte demandante, cuando los actos administrativos han sido objetos de control jurisdiccional hay que esperar a su resolución en la Jurisdicción contenciosa para luego iniciar su cobro, conforme lo indica el estatuto tributario, ya que estos no tienen fuerza ejecutoria.

Ahora, respecto de la falta de título ejecutivo, señala que una vez adquirió firmeza el título (Resolución No. 492 del 31 de diciembre de 2009), en cumplimiento del fallo de segunda instancia de fecha 26 de agosto de 2016, proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima, se dio apertura al proceso administrativo coactivo, lo que incluye el decreto de medidas cautelares y todas las acciones tendientes a que las pretensiones incoadas en el mismo no sean nugatorias.

### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **4.1. PARTE DEMANDANTE**

Durante el traslado otorgado en la audiencia inicial de fecha 11 de diciembre de 2019, manifiesta que se ratifica en las pretensiones de la demanda con el fin que se

declare la nulidad de los actos allí indicados, así como la devolución de los dineros que sufragó el demandante por concepto de sanción a Cortolima.

Señala el profesional que se adelantó un proceso coactivo en contra de una resolución sanción, que se encontraba ya ejecutoriada y definida por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y la mora en el inicio del proceso coactivo generó con posterioridad, que la parte demandante presentara unos medios exceptivos que fueron despachados desfavorablemente a través de los actos administrativos hoy demandados.

Agrega el abogado, que a la resolución sanción No. 492 de 2009, se le confirieron dos constancias de ejecutoria, es decir que la misma debía contarse desde el año 2010 y no del 2016, como efectivamente señaló Cortolima estableciendo que el 2 de diciembre de 2016, fue la ejecutoria del acto aquí citado, fecha que tuvo en cuenta para iniciar el cobro coactivo, desconociendo lo indicado por el Tribunal Administrativo del Tolima, respecto a dicha data la cual corrió desde el día siguiente al vencimiento del término que tenía para interponer recurso, esto es en el año 2010.

Manifiesta el apoderado que hay una imprecisión por parte de la demandada, al no tener claridad conforme a la normatividad vigente al momento de proferirse el acto sancionatorio, y la ejecutoria del mismo, conllevando así que 6 años después estableció una nueva ejecutoriedad para así iniciar un proceso coactivo.

En virtud de lo anterior y por no ser ejecutable el título por medio del cual se impuso sanción al actor, solicita que se acceda a las pretensiones de la demanda

#### **4.2 PARTE DEMANDADA**

Manifiesta el apoderado que se opone a las pretensiones de la demanda, indicando que hay una gran diferencia del proceso sancionatorio ambiental y el proceso de cobro coactivo.

Respecto al proceso sancionatorio ambiental, que fue definido mediante la Resolución No. 492 de 2009, que fue objeto de recurso por parte del aquí demandante, el cual fue resuelto desfavorablemente, y estos a su vez fueron demandados ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, es claro que estando en curso dichos procesos, no era posible tramitar el cobro coactivo, por lo que una vez ejecutoriada la segunda instancia, se dio trámite a éste último.

Señala, que el acto administrativo cobra rigor legal, cuando la segunda instancia decide si los actos demandados estuvieron totalmente ajustados a la ley por parte de la entidad que los expide, en el presente asunto la Corporación Autónoma Regional del Tolima y es en este momento donde la entidad da apertura a un proceso de cobro coactivo, a través del mandamiento de pago.

Agrega que Cortolima si expidió actos administrativos conforme a lo indicado en la ley, sin desviación del poder y con unas motivaciones ajustadas a derecho, sin violar

normatividades, por lo que no puede declararse la nulidad de los mismos, pues el proceso de cobro coactivo e inició dentro del término señalado por la ley.

### **4.3 MINISTERIO PÚBLICO**

Señala la importancia de diferenciar los dos tiempos en que ocurrieron los hechos contenidos en la demanda, el primero es cuando se impuso la sanción de tipo ambiental (Resolución No. 492 de 2009) estando vigente el Decreto 01/1984, y el segundo cuando se inició del proceso coactivo, que fue para el año 2017, encontrándose vigente la Ley 1437 de 2011.

Agrega que respecto a lo establecido en el C.P.A.C.A (Titulo IV) y el procedimiento administrativo para el trámite de cobro coactivo, allí se indica que para el cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del estatuto tributario y aquellas que no tengan reglas especiales se regirán por lo establecido en dicha normativa y el estatuto tributario.

Manifiesta, que la ejecutoria de los actos administrativos, conforme al estatuto tributario (Art 829) se entiende que opera una vez se hayan decidido en forma definitiva las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho que se hayan interpuesto para analizar la legalidad de los mismos. En este caso ello ocurrió cuando se profirió la segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Tolima. Caso contrario ocurre con las disposiciones del C.P.A.C.A, refiriendo que el hecho de interponer una demanda, no da lugar a que el proceso coactivo no se inicie o se suspenda.

Indica que hay dos regulaciones distintas que han sido objeto de pronunciamiento por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, respecto a la ejecutoria del acto administrativo y cuál es la norma aplicable, concluyendo que cuando el acto no tiene la naturaleza de carácter tributario no es procedente la aplicación del artículo 829 del estatuto tributario, sino lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, siendo entonces esta última aplicable al caso concreto, al estar frente a una sanción de tipo ambiental, por ende la ejecutoria del mismo debía regularse por los artículos 62 y 64 del C.C.A., que eran los vigentes para esa época.

Concluye, que el fenómeno de la prescripción operó en el presente caso, ya que el termino de 5 años contenido en el artículo 817 del estatuto tributario, operó el 19 de diciembre de 2016, sin embargo se advierte que el mandamiento de pago se libró mediante Auto No. 117 del 10 de enero de 2017, notificado el 1 de diciembre de 2017, por lo que considera que el acto No. 0878 del 8 de marzo de 2018, que negó la prosperidad de las excepciones propuestas está viciado de nulidad, en la medida que se aplicó equivocadamente un precepto (art 829 numeral 4 del estatuto tributario), siéndole aplicables los artículos 62 y 64 del C.C.A. para establecer la ejecutoria del acto administrativo, por lo que solicita se declare la nulidad de los actos aquí descritos y se ordene la devolución de las sumas de dineros sufragadas por el demandante debidamente indexadas.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO**

### **5. Problema Jurídico planteado**

Procede el despacho a determinar ¿si los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad por haber sido expedidos por fuera del término de los 5 años señalado por la ley, teniendo en cuenta la fecha de ejecutoria de los mismos a la luz de lo dispuesto en el Estatuto Tributario, el Decreto 01 de 1984 y la Ley 1437 de 2011, y si como consecuencia es procedente ordenar la devolución de la suma sufragada por el demandante en virtud de la sanción impuesta a él o si, por el contrario, el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho en los términos indicados por la Corporación Autónoma Regional del Tolima-Cortolima?.

### **6. Tesis que resuelven el problema jurídico planteado**

#### **6.1 Tesis de la parte accionante**

Considera que debe accederse a las pretensiones de la demanda y declarar la nulidad de los actos administrativos No. 0878 del 8 de marzo de 2018 y 2154 del 16 de mayo de 2018, proferidos por la Corporación Autónoma Regional Cortolima, así como la devolución de la suma de dinero sufragada por la sanción impuesta, en atención a que la ejecutoria del acto administrativo sancionatorio No. 492 de 2009, que da origen a los actos demandados, y que fuera notificado personalmente el 23 de febrero de 2010, se surtió el 2 de marzo de 2010, por lo tanto los 5 años con que contaba la entidad para librar el mandamiento de pago se encontraban vencidos y por ende había operado el fenómeno de la prescripción.

#### **6.2. Tesis de la parte demandada.**

Manifiesta que, en materia de prescripción y firmeza de actos administrativos, deberá aplicarse la normatividad contemplada en el Estatuto Tributario, es decir que los actos administrativos objeto de control Jurisdiccional, habrán de esperar su resolución en la Jurisdicción Contenciosa para así iniciar el trámite de cobro. Así las cosas, refiere que deben negarse las pretensiones de la demanda como quiera que el acto administrativo sancionatorio Resolución No. 492 de 2009, quedó ejecutoriado el 2 de diciembre de 2016, una vez cobro firmeza la sentencia de fecha 26 de agosto de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, y por lo tanto, para el momento en que se libró el mandamiento de pago, no había operado la prescripción de la acción de cobro.

#### **6.3 Tesis del despacho**

Considera el despacho que debe accederse a las pretensiones de la demanda como quiera que el acto administrativo demandado, no se encuentra ajustado a derecho, en el entendido que para el momento en que se libró el mandamiento de pago ya había operado el termino de 5 años desde la firmeza y ejecutoria del acto administrativo que había impuesto la sanción, y como consecuencia se había

configurado la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo y por ende la prescripción de la acción de cobro.

## 7. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

| HECHOS PROBADOS  | MEDIO PROBATORIO   |
|--|--|
| 1. Al señor Fernando Morales Sepúlveda se le impuso sanción mediante Resolución No. 492 del 31 de diciembre de 2009, acto proferido por la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA  | <b>Documental:</b> Copia de la resolución No. 492 del 31 de diciembre de 2009 (Fls. 7-13).   |
| 2. El accionante fue notificado personalmente el 23 de febrero de 2010.  | <b>Documental:</b> Constancia de Notificación (fl. 14)   |
| 3. Que la Dirección Norte de la Corporación Autónoma Regional del Tolima dispuso como fecha de ejecutoria del anterior acto administrativo la del 2 de diciembre de 2016.  | <b>Documental:</b> Constancia de ejecutoria (fl. 15)   |
| 4. Que el demandante tramitó proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, que cursó en el Juzgado 4 administrativo de Descongestión del Circuito de Ibagué, profiriéndose sentencia de fecha 29 de mayo de 2015 que deniega las pretensiones de la demanda.  | <b>Documental:</b> Sentencia de 1ª instancia proferida por el Juzgado cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Ibagué (Fls. 16-33)                     |
| 5. Que el Tribunal Administrativo del Tolima mediante sentencia de fecha 26 de agosto de 2016, resuelve recurso de apelación interpuesto por el aquí demandante, contra la sentencia antes mencionada, confirmando la decisión proferida en 1ra instancia.   | <b>Documental:</b> Sentencia de 2 instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima (fls. 38-47)   |
| 6. Que la ejecutoria de la sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima, fue el 8 de septiembre de 2016  | <b>Documental:</b> Constancia de ejecutoria sentencia de 2ª instancia (Fl. 75)   |
| 7. Que mediante Auto No. 164 del 10 de enero de 2017, Cortolima avoca conocimiento de proceso coactivo y ordena una investigación de bienes; posteriormente, mediante Auto No. 177 del 10 de enero de 2017, libra mandamiento de pago en contra del señor Luis Fernando Morales Sepúlveda para el cobro de la sanción impuesta mediante Resolución No. 492 del 31 de diciembre de 2009 por valor de \$49.690.000, más los intereses de mora causados, se ordena la notificación al aquí demandante y se le informa que dispone de 15 días para cancelar la deuda y/o proponer excepciones legales. | <b>Documental:</b> Copia del Auto No. 164 del 10 de enero de 2017 (fls. 88-89)<br><br><b>Documental:</b> Copia del Auto No. 177 del 10 de enero de 2017 (fls. 90-91) |
| 8. Que el 4 de diciembre de 2017, el señor Luis Fernando Morales Sepúlveda se notifica personalmente del Auto No. 177 del 10 de enero de 2017 <i>“por medio del cual se emite un mandamiento de pago y se dictan otras medidas”</i>  | <b>Documental:</b> Constancia de notificación personal surtida al señor Luis Fernando Morales Sepúlveda (Fls. 173-174)   |

|  |   |
|--|---|
| 9. Que el demandante a través de apoderado judicial presenta escrito de excepciones, prescripción y falta de título ejecutivo, contra el Auto No. 177 del 10 de enero de 2017. | <b>Documental:</b> Copia del escrito de excepciones presentado el 19 de diciembre de 2017 (fls. 175-182)  |
| 10. La Corporación Autónoma Regional del Tolima declaró no probadas las excepciones propuestas mediante el Acto administrativo 878 de 2018.                                    | <b>Documental:</b> Copia del Auto No. 0878 del 8 de marzo de 2018 proferida por la entidad demandada (fls. 187-195)   |
| 11. Que el demandante a través de apoderado judicial interpone recurso de reposición contra el auto antes mencionado   | <b>Documental:</b> Copia del recurso de reposición (Fls. 197-211)   |
| 12. La entidad demandada mediante auto No. 2154 del 16 de mayo de 2018, resuelve no reponer la decisión recurrida.   | <b>Documental:</b> Copia del Auto No. 2154 del 16 de mayo de 2018 (fls. 243-254)  |
| 13. Que el accionante pagó la totalidad de la sanción impuesta en la Resolución 492 de 2009, por valor de \$59.131.100.  | <b>Documental:</b> Oficio radicado el 23 de julio de 2018, por el accionante ante Cortolima (fl. 292) y hecho aceptado por la entidad accionada en el escrito de contestación de la demanda (fl. 377) |

## 8. DE LA FIRMEZA Y EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

### 8.1 EN EL C.C.A DECRETO 01 DE 1984

El Decreto 01 de 1984 “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo” establecía respecto de la firmeza de los actos administrativos:

**“Artículo 62. Firmeza de los actos administrativos.** Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.
2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.
3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.
4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos”.

En cuanto al carácter ejecutivo y ejecutorio de las decisiones de la administración, el artículo 64 de dicha normativa disponía:

**“Artículo 64. Carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos.** Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo, serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.”

## 8.2 EN EL C.P.A.CA – LEY 1437 DE 2011

Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que empezó a regir el 2 de julio de 2012, y que deroga el C.C.A., se estableció la normatividad para la “conclusión del procedimiento administrativo”, así:

*“ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Los actos administrativos quedarán en firme:*

- 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.*
- 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.*
- 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*
- 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.*
- 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.*

(...)

*ARTÍCULO 89. CARÁCTER EJECUTORIO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS AUTORIDADES. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.*

(...)”

## 8.3 EN EL ESTATUTO TRIBUTARIO – DECRETO 624 DE 1989

Ahora bien, el Decreto 624 de 1989, por medio del cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, en su artículo 829 respecto de la ejecutoria de los actos dispone:

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

- 1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.*
- 2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.*
- 3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y*
- 4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso”.*

## 9. CASO CONCRETO

### 9.1 DE LA EJECUTORIA DE LA RESOLUCIÓN 492 DE 2009

Así las cosas, el despacho entrará a analizar la normativa aplicable al presente asunto, en lo que tiene que ver con la ejecutoria del acto administrativo sancionatorio contenido en la Resolución No. 492 de 2009, por medio del cual Cortolima impuso sanción ambiental al hoy accionante.

El Consejo de Estado – Sección Cuarta en sentencia 25000-23-37-000-2016-01378-01 (23471), del 14 de agosto de 2019, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, en un caso similar al que nos ocupa, en cuanto a la normatividad aplicable para determinar la ejecutoria del acto administrativo cuando se trata de pronunciamientos administrativos sancionatorios y no de naturaleza tributaria señaló:

*“Lo anterior conlleva que en los casos en los cuales se adelanta el cobro de una deuda constituida con fundamento en regímenes normativos distintos al E.T., pero aplicando las reglas del procedimiento administrativo de cobro establecidas en ese estatuto, que precisamente es lo que ocurre en el caso aquí enjuiciado, **la «ejecutoria» del acto administrativo que determinó la deuda se rige por lo preceptuado en el artículo 89 del CPACA y no por lo establecido en el artículo 829 del E.T. Queda entonces establecido que para esta Sala cuando el procedimiento para adelantar el cobro coactivo se determine en aplicación de la regla prevista en el ordinal 2º del artículo 100 del CPACA, el carácter ejecutorio del acto administrativo que determina la obligación por recaudar depende de las previsiones del artículo 89 del CPACA y no de las particulares reglas que sobre esta materia consagra el artículo 829 del E.T.**”*

*Señaladamente, el artículo 89 del CPACA determina que el carácter ejecutorio de los actos administrativos depende de que los mismos hayan adquirido firmeza, en los términos del artículo 87 ibidem. A su vez, este dispone que los actos administrativos quedan en firme: (i) desde el día siguiente al de su notificación, si contra ellos no procede ningún recurso; (ii) desde el día siguiente a la notificación de la decisión de los recursos interpuestos; (iii) desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o si se hubiere renunciado expresamente a ellos; (iv) desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos; o (v) desde el día siguiente al de la protocolización del silencio administrativo positivo. Una vez adquirido el atributo de firmeza, y consecuentemente el de ejecutoria, resulta obligatorio el acto expedido en observancia del procedimiento administrativo general, condición que se mantiene a menos de que sea anulado por esta jurisdicción o que se configure en el caso alguna de las causales de pérdida de ejecutoriedad indicadas taxativamente en el artículo 91 del CPACA.*

*Así pues, a diferencia de lo que sucede con el artículo 829 del E.T. —que supedita la ejecutoria de los actos administrativos de contenido tributario a la decisión definitiva de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho—, las normas descritas permiten evidenciar que, en el contexto del CPACA, el ejercicio de la acción contencioso-administrativa contra actuaciones de carácter no tributario no afecta la firmeza ni el carácter ejecutorio de dichas actuaciones”.*

Adoptando entonces la decisión de nuestro máximo órgano de cierre, tenemos que en el sub-lite la norma aplicable, sobre ejecutoria de la Resolución No. 492 de 2009,

es la que se encontraba vigente al momento de su expedición, es decir el Decreto 01 de 1984, en sus artículos 62 y 64 y no el Estatuto Tributario, por ser el acto administrativo mencionado una sanción de carácter ambiental y no tributaria.

Se tiene entonces que la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA, mediante Resolución No. 492 de 2009, impuso sanción al señor Fernando Morales, con multa de \$49.690.000, para que en adelante se abstuviera de atentar contra los recursos naturales renovables, la cual fue notificada personalmente el 23 de febrero de 2010<sup>1</sup>.

En virtud de ello y a la luz de lo dispuesto en el artículo 61<sup>2</sup> del C.C.A, éste contaba con 5 días para interponer los recursos procedentes, término que venció el día 2 de marzo de 2010, sin que los mismos fueran presentados, razón por la cual se concluye que fue en dicha data que el acto administrativo adquirió firmeza y ejecutoria.

Siendo entonces lo anterior un hecho probado y ajustado al ordenamiento jurídico, no es de recibo para el despacho, que la entidad accionada hubiese tenido como fecha de ejecutoria del acto, el 1 de diciembre de 2016<sup>3</sup>, cuando se resolvió en segunda instancia el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado contra la resolución ya varias veces mencionada, pues se reitera, la ejecutoria no estaba supeditada al ejercicio de dicho medio de control, pues no le era aplicable al asunto de la Litis lo dispuesto en el artículo 829 del E.T., como erróneamente lo interpretó y aplicó la entidad demandada.

Por lo anterior, y siendo aplicable la normatividad del CCA y posteriormente la del CPACA, al caso que nos ocupa, por su naturaleza sancionatoria, la firmeza del acto administrativo contenido en la Resolución No. 492 de 2009, (notificada el 23 de febrero de 2010), se surtió el 2 de marzo de 2010, por lo tanto el carácter ejecutorio se debe tener como iniciado en dicha fecha.

## **9.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL COBRO COACTIVO DE CONFORMIDAD A LA NORMATIVIDAD VIGENTE (CPACA)**

Bajo el mismo hilo conductor y teniendo como referencia la línea establecida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, es claro que a partir del 2 de julio de 2012, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, cualquier proceso de cobro coactivo por parte de las entidades estatales, que no tengan el carácter de tributarias serán regidas por el procedimiento establecido en ese Código y por el Estatuto Tributario.

---

<sup>1</sup> Ver folios 7-14 cuaderno principal Tomo I

<sup>2</sup> “**Artículo 51. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN.** Los recursos de reposición y apelación podrán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o a la publicación, según el caso.  
(...)”

<sup>3</sup> Ver folios 15 cuaderno principal Tomo I

En cuanto al procedimiento que estas deben aplicar señala el artículo 100 de la misma normativa:

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

*1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.  
2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.*

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

*En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular”*

Analizado el acervo probatorio, se ve, que para la fecha mencionada (2012), CORTOLIMA no había dado inicio al cobro de la sanción impuesta mediante Resolución 492 de 2009, siendo fácil concluir entonces que debía someterse a lo referido en dicho compendio normativo.

Sobre los documentos que prestan mérito ejecutivo para su cobro coactivo el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011, señala que lo tendrá “1. *Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley*”., requisito este que cumplía la Resolución 492 de 2009.

### **9.3 DE LA OPERANCIA DE LA PERDIDA DE EJECUTORIEDAD Y PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO EN EL SUB-LITE**

Ahora, en relación a la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, la nueva normativa dispone:

*“ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

*1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*

**3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.**

*4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*

*5. Cuando pierdan vigencia” (resaltado fuera de texto)*

Además, el artículo 817 del Estatuto Tributario, sobre el término de prescripción de la acción de cobro, norma aplicable por no contemplar el CPACA norma especial sobre el asunto, indica:

**“ARTÍCULO 817. TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO.**

*<Artículo modificado por el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> La 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, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.*
- 2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.*
- 3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.*
- 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.*

*La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte”*

Teniendo entonces como referente la normatividad vigente a la fecha, por ser la aplicable al presente asunto tal y como se señaló con anterioridad, y al haber quedado ejecutoriado el acto administrativo que debía ser objeto de cobro el 2 de marzo del año 2010, la administración en cabeza de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, debía haber iniciado el proceso de cobro coactivo, antes del 2 de marzo del año 2015 (Arts. 64 del CCA y 89 del CPACA); pese a lo anterior, la entidad demandada libró mandamiento de pago dentro del proceso iniciado para el cobro de la sanción impuesta mediante Auto No. 177 del 10 de enero de 2017, siendo notificado personalmente el 4 de diciembre de esa anualidad<sup>4</sup>, decisión contra la cual el apoderado judicial del actor presentó las excepciones de prescripción y falta del título ejecutivo<sup>5</sup>.

Para resolver lo anterior, la Corporación Autónoma accionada, mediante Auto No. 0878 del 8 de marzo de 2018, resuelve declarar no probadas las excepciones planteadas<sup>6</sup>, decisión que fue objeto de recurso de reposición<sup>7</sup>, siendo confirmada mediante el Auto No. 2154 del 16 de mayo de 2018<sup>8</sup>.

De la lectura entonces del procedimiento adelantado por la entidad accionada, es claro que para el momento en que se profirió el Auto No. 177, ya habían transcurrido más de 5 años desde la firmeza de la Resolución 492 de 2009, siendo entonces evidente la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo y por lo tanto la operancia del fenómeno jurídico de la prescripción de la acción de cobro, habiendo entonces actuado la administración sin competencia alguna, al haber proferido la decisión de iniciar el trámite de cobro por fuera del término establecido por la ley,

<sup>4</sup> Ver folios 90-91 cuaderno principal Tomo I

<sup>5</sup> Ver folios 175-184 cuaderno principal Tomo I

<sup>6</sup> Ver folios 187-195 cuaderno principal Tomo I

<sup>7</sup> Ver folios 197-211 cuaderno principal Tomo I y II

<sup>8</sup> Ver folios 243-254 cuaderno principal Tomo II

ilegalidad que deviene entonces en el Auto 878 de 2018, demandado dentro del presente asunto.

En virtud de lo anterior y por haber operado la prescripción de la acción de cobro en cabeza de la Corporación Autónoma demandada, se declarará la nulidad de los actos administrativos demandados.

#### **9.4 DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Dentro de las pretensiones de la demanda y como restablecimiento del derecho, se solicita que se reintegre el monto cancelado como consecuencia del proceso de cobro coactivo No. 3766 adelantado por Cortolima.

De las pruebas obrantes en el proceso, se tiene que el señor Luis Fernando Morales Sepúlveda, canceló la totalidad de la sanción más los intereses moratorios, es decir la suma de \$59.131.100<sup>9</sup>.

En virtud de lo solicitado y como quiera que se declarará la nulidad de los actos administrativos demandados por haber sido expedidos por fuera del término establecido por la ley para ello, y por cuanto se demostró la cancelación de la suma reclamada, es claro, que debe ordenarse el reintegro de ella, al haber sido indebidamente cancelada, monto que deberá ser debidamente indexado desde el momento de la consignación por parte del accionante (23 de julio de 2018) hasta el momento del pago, teniendo en cuenta la siguiente fórmula:

$R = R_h \times I_f / I_i$ , donde R es la suma a actualizar,  $I_f$  es el índice final de precios, mientras que  $I_i$ , es el índice inicial de precios.

#### **10. RECAPITULACIÓN**

Así las cosas, y como quiera que el acto administrativo sancionatorio quedó ejecutoriado desde el 2 de marzo de 2010, y la entidad accionada no inició el proceso de cobro dentro de los 5 años siguientes a que quedó en firme el acto que impuso la sanción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 y 817 del Estatuto Tributario, norma aplicable al presente asunto por no ser de aquellos de ejecución tributarios, es claro, que para el momento en que se libró el mandamiento de pago había operado la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo y como consecuencia la prescripción de la acción de cobro, siendo entonces que los actos proferidos dentro del expediente coactivo se encuentran viciados de nulidad, por lo así deberá declararse, ordenándose como consecuencia el restablecimiento del derecho, entendido este como la devolución de lo pagado por el actor, debidamente indexado.

---

<sup>9</sup> Ver folio 291cuaderno principal Tomo II

## 11. CONDENAS EN COSTAS.

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la misma, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del CGP dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso se observa que las pretensiones fueron despachadas **favorablemente**, razón por la cual de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA, **en la suma equivalente al 4% de lo pedido.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### RESUELVE:

**PRIMERO:** DECLÁRESE la nulidad del Auto No. 0878 del 8 de marzo de 2018 “Por medio de la cual se resuelve una excepción y se dictan otras disposiciones” y el Auto No. 2154 del 16 de mayo de 2018 “por medio del cual se resuelve un recurso de reposición y se dictan otras disposiciones”, expedidos por la Corporación Autónoma Regional del Tolima-CORTOLIMA de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

**SEGUNDO:** Condenar a la Corporación Autónoma Regional del Tolima-Cortolima a que realice la devolución de lo pagado por el señor Luis Fernando Morales Sepúlveda en monto de cincuenta y nueve millones ciento treinta y un mil cien pesos (\$59.131.100). La anterior suma, deberá ser actualizada al momento del pago, con fundamento en la fórmula referida en la parte considerativa de la sentencia.

**TERCERO.** - La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.

**CUARTO. - CONDÉNESE** en costas a la parte accionada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, para lo cual se fija como agencias en derecho, la suma equivalente al 4% de lo pedido,

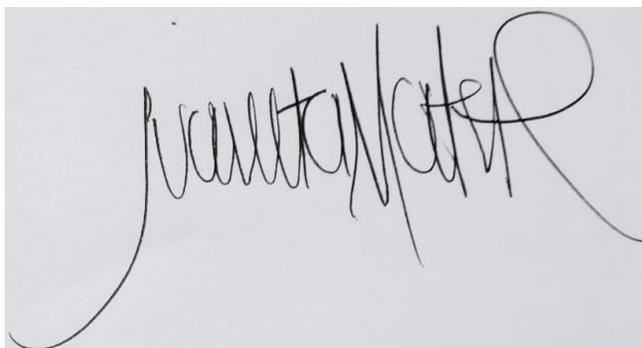
**QUINTO.** - Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo dispone el artículo 203 del C.P.A.C.A.

**SEXTO.** - Expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

**SÉPTIMO.** - Liquídense los gastos del proceso, si hubiere remanentes la parte demandante deberá solicitar su devolución conforme lo dispuesto en la **Circular DEAJC19-43 de fecha 11 de junio de 2019, expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial - Consejo Superior de la Judicatura.**

**OCTAVO.** - En firme este fallo, efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento y archívese el expediente, previa anotación en el sistema informático JUSTICIA XXI.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink on a light gray background. The signature is cursive and appears to read 'Juanita del Pilar Matiz Cifuentes'.

**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES  
JUEZ**