



## *Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja*

Tunja, nueve (9) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
Radicación: **15001-3333-010-2018-00196-00**  
Demandante: **RODOLFO MARINO GARCÍA GARCÍA**  
Demandados: **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR  
– DIRECCIÓN REGIONAL CHIQUINQUIRÁ**

Procede el Juzgado a emitir la sentencia de primera instancia dentro del asunto de la referencia, previos los siguientes

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.- La demanda**

##### **1.1.- Hechos relevantes**

Como fundamentos fácticos de la demanda, se indicó lo siguiente:

- a. El 30 de junio de 2015 la CAR – Dirección Regional Chiquinquirá expidió las facturas DRFC 17365 y DRFC 17375, por valor de \$380.000 y 1.688.807, respectivamente, por vertimientos ocurridos entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2011, por concepto de distrito de riego y drenaje Fúquene Cucunubá.
- b. En las mencionadas facturas aparece la dirección aportada por el demandante, dado que en los predios no existe vivienda familiar, sino solo pastos para ganado.
- c. Los funcionarios de la CAR notificaron las facturas aludidas al señor Roberto Salinas, como se evidencia en el comprobante de notificación del 11 de agosto de 2015, persona que no es conocida en la región, ni es propietario, tenedor o arrendatario de ninguno de los predios, así como tampoco es empleado del accionante, ni tienen ninguna relación de consanguinidad, familiar ni de vecindad.
- d. Adicionalmente, la CAR optó por notificar dichas facturas en el predio del actor y no en la dirección aportada y registrada en la entidad, que es la KR 10 # 22-69 del municipio de Chiquinquirá, situación que causó grandes perjuicios económicos, habiendo restringido la posibilidad de favorecerse con el 50% de las facturas y haberle sido venerado el derecho de defensa.
- e. El señor Rodolfo Marino García es comerciante y residente del municipio de Chiquinquirá en la dirección mencionada.
- f. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Resolución 3060 de 2006, las facturas serán remitidas a la dirección informada por los usuarios y en caso de que no haya dirección, se remitirá a la dirección del predio.

- g. Mediante auto DAF-COBRO COACTIVO de 26 de abril de 2018, la directora administrativa y financiera de la CAR libró mandamiento de pago dentro del expediente 5575, en contra del demandante, por las facturas relacionadas en precedencia.
- h. El señor Marino García presentó excepciones en contra del cobro coactivo, y solicitó en la misma oportunidad revocar el acto administrativo, la terminación del proceso de jurisdicción coactiva y el levantamiento de las medidas cautelares.
- i. El 23 de julio de 2018 le fueron negadas las excepciones propuestas y las peticiones realizadas, auto que le fue notificado el 16 de agosto de 2018.
- j. Mediante oficio 20181566314 de 31 de octubre de 2018 al señor Rodolfo Marino García le fue embargada su cuenta de ahorros No. 315300003466 del Banco Agrario de Colombia, haciendo que pierda el poder adquisitivo, menoscabando su estabilidad económica, afectando el patrimonio de su familia y su salud, teniendo en cuenta que es una persona de 71 años.
- k. La CAR no realizó las debidas campañas radiales con el fin de que los usuarios tuvieran conocimiento de las facturas que habían generado, ya que se desconoce en qué momento expide las facturas, pues no lo hacen de manera anual como en años anteriores, sino cada 3, 4 o 5 años siguiente a los periodos que se están cobrando.

## **1.2.- Pretensiones**

Con fundamento en los anteriores hechos, solicitó:

- Declarar la nulidad de las facturas DRFC 17365 y DRFC 17375, de 30 de junio de 2015, correspondientes al periodo comprendido entre el 01/01/2010 a 31/11/2011 por concepto de distrito de riego y drenaje Fúquene Cucunubá.
- Declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos que dieron origen al proceso de cobro coactivo de la CAR: Auto (DAF-COBRO COACTIVO), de 26 de abril de 2018, a través del cual se libró mandamiento de pago Exp. 5575 y Auto (DAF-COBRO COACTIVO) de 23 de julio de 2018, por medio del cual se resolvió negar las excepciones propuestas por el actor dentro del expediente 5575
- Ordenar a la CAR el levantamiento de todas las medidas cautelares y entregue los títulos embargados al demandante.
- Remitir copia a las autoridades competentes para que adelanten las investigaciones pertinentes por responsabilidades penales o disciplinarias en contra de la entidad demandada.

## **1.3.- Normas violadas y concepto de violación (fls. 48 a 57).**

Se indicó que en el *sub judice* se vulnera el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, por cuanto no se le dio a conocer al demandante las facturas que ahora están haciendo efectivas a través de proceso coactivo, y no se le permitió ejercer su derecho a pagar en tiempo ni llegar a un acuerdo de pago antes del inicio del proceso de cobro, pretendiendo el pago de intereses extremadamente elevados.

Agregó que debe pagar un servicio que nunca se prestó, puesto que los predios a los que se hace alusión en el proceso no se han inundado, pagan impuesto predial y el agua veredal, resultando injusto que la CAR emitiera el auto de mandamiento de pago, ya que no existe fundamento jurídico de los periodos cobrados. Adicionalmente, los servicios no se facturaron oportunamente por error, omisión o investigación, pues las facturas se realizan actualmente y no deberían acumularse a los 4 años, resultando suma exageradamente elevadas y que pretenden cobrar mediante proceso coactivo de 26 de abril de 2018, es decir, transcurridos 7 años desde la el periodo cobrado, sin haber informado al demandante sobre las facturas aludidas.

Agregó que se demostró que la CAR violó el debido proceso, ya que hay un procedimiento para la incorporación de pruebas. Además, que la indebida notificación tiene la capacidad de configurar la excepción de falta de ejecutoria del título, de acuerdo con el artículo 831 del Estatuto Tributario. En el caso concreto las facturas que sirven de título no fueron notificadas en la dirección aportada por el usuario.

Expuso que el artículo 4 de la Resolución 3060 de 2006 dispone que las modificaciones que sean aprobadas por el Consejo Directivo y que afecten el presupuesto de inversiones del proyecto “Administración Operación y Mantenimiento del Distrito de Riego Fúquene Cucunuba”, se ajustará por parte de la Corporación en la facturación correspondiente al año siguiente, no obstante facturaron 4 años después.

## **2.- Contestación de la demanda – CAR (fls. 69 a 73).**

Mediante escrito de 11 de septiembre de 2019, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR – Regional Chiquinquirá, contestó la demanda en los términos que a continuación se sintetizan:

2.1.- Expuso que la facturación fue enviada tanto a la carrera 10 No. 22-69 de Chiquinquirá, como a los predios Aliso Alto vereda Sabaneca municipio San Miguel de Sema y Leticia Vereda Sabaneca del mismo municipio, dirección que fue aportada por el mismo usuario a la base del registro genera de usuarios de la CAR, predios a los cuales el distrito de riego prestó el servicio.

Agregó que el señor Roberto Salinas recibió la factura el 11 de agosto de 2015 dado que se encontraba en el sitio de entrega indicado por el demandante y la negación sobre la relación entre este y el señor Salinas debe ser demostrada por la parte actora. Adicionalmente, en el auto que resuelve las excepciones dentro del proceso coactivo se indicó que la comunicación fue enviada a la dirección Kr. 10 No. 22-67 de Chiquinquirá, la que fue rehusada, lo que significa la eventual acción por la parte actora de impedir notificación de alguna decisión administrativa.

Añadió que dentro del proceso que cobro coactivo, mediante comunicación 2182125658 se citó al demandante con el fin de notificarlo del mandamiento de pago, la que se hizo efectiva el 1 de junio de 2018 por intermedio de apoderado, decisión contra la cual se propusieron excepciones, las que fueron resueltas por auto de 23 de julio siguiente, negándolas. Dicho acto fue notificado al actor el 16 de agosto de 2018, quien guardó silencio.

De otro lado indicó que por auto DAF – cobro coactivo de 22 de octubre de 2018 se decretó el embargo de los dineros del demandante en el banco Agrario de Colombia, limitando la medida a \$6.000.000. esta decisión fue comunicada al actor mediante radicado CAR 20182156314. En consecuencia se emitieron los títulos de depósito A 6773806 (\$86.220,61), A6771147 (49.754.48) A6770765 (\$166.497,71), A40 (\$33.690,23) A6781330 (65.279,98).

Adicionalmente, expuso que las facturas se dan a conocer por notificación y no por avisos en medios de comunicación.

Como argumentos de defensa indicó que las facturas expedidas y notificadas al actor son verdaderos actos administrativos, ni la CAR ejerce actividad comercial de la que se lucre, por lo que no son comparables con la factura comercial. Con fundamento en lo anterior, hizo las siguientes precisiones:

De acuerdo con el Acuerdo No. 10 de 17 de abril de 2006, el cobro de la tarifa es viable frente a los usuarios del distrito de riego, siendo el sujeto pasivo toda persona natural o jurídica que ostente la calidad de dueño, poseedor o tenedor de predios ubicados dentro de los límites del distrito o que hacen uso de las aguas o de la infraestructura del distrito.

En orden de lo anterior señaló que carece de fundamento lo indicado por la parte demandante, pues el predio objeto de las facturas está ubicado dentro del distrito de riego y debe tenerse como usuario.

De otra parte añadió el auto a través del cual se resolvieron las excepciones dentro del proceso coactivo (23 de julio de 2018) se le notificó al actor el 16 de agosto de 2018, decisión contra la cual no se interpuso recurso alguno, por lo que quedó ejecutoriado el 16 de septiembre siguiente, esto es, un mes después de su notificación dado que no se presentó recurso de reposición, como lo dispone el artículo 834 del Estatuto Tributario, por lo que a partir de esa fecha debió haber acudido al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Indicó igualmente que la inexistente falta de notificación de las facturas en la dirección supuestamente aportada por el actor, no genera la ilegalidad de las facturas, ni las invalida. En ese sentido se pronunció el Consejo de Estado en sentencia del 15 de abril de 2015, dentro del expediente 20251, en donde se precisó que la publicidad de un acto administrativo no es requisito para la validez y que solo constituye un requisito de eficacia y oponibilidad de este, por lo que no será obligatorio para los particulares, sino a partir del momento en que se dé a conocer, pues no adquiere fuerza ejecutoria por inactividad de la administración.

De lo anterior concluyó que si el argumento base de reclamación es la no publicidad de las facturas y que por ello no se dio la oportunidad de pagarlas en su debido momento, debió haber buscado un acuerdo dentro del trámite de jurisdicción coactiva y no cuestionar las facturas indicando que se relacionan con un servicio no prestado, cargo que además no se desarrolla en forma adecuada en la demanda, incumpliendo lo preceptuado en el numeral 4 del artículo 162 del C.P.A.C.A.

Sobre la inexistencia de vulneración del debido proceso y el derecho de defensa expuso que la CAR ha actuado con plena observancia de las disposiciones que regulan la materia.

2.2.- Propuso como única excepción la de ineptitud sustantiva de la demanda, que fue desatada por el Despacho mediante proveído de 27 de agosto de 2020 (fls. 162 a 165), negando su prosperidad.

### **3.- Alegatos de conclusión**

#### **3.1.- CAR (fls.189 a 199)**

A través de memorial de 11 de diciembre de 2020, el apoderado de la entidad accionada rindió alegatos de conclusión haciendo una transliteración del escrito de contestación de la demanda y añadió que No se puede acceder a la ilegítima pretensión de declarar nulas las facturas cuando el actor propuso excepciones contra el mandamiento ejecutivo y guardó silencio contra el mismo. Agregó que no existe habilitación legal para la declaratoria de nulidad de unas facturas sin tener en cuenta el término de caducidad.

Si el actor pide la nulidad simple de las mismas, esta decisión implicaría un restablecimiento del derecho, con lo cual se estaría desviando el contenido y alcance de los medios de control.

### **3.2.- Parte actora (fls. 200 a 214).**

Mediante escrito de 14 de diciembre de 2020, el demandante rindió sus alegatos de conclusión, indicando que se concluye realmente si fue vulnerado el derecho al debido proceso, toda vez que las facturas Factura DRFC 17365 y Factura DRFC 17375, con fecha de facturación 30 de junio de 2015, correspondiente del año 01/01/2010 al 31/12/2011, por concepto de Distrito De Riego Y Drenaje Fúquene Cucunubá, que dio lugar a los actos administrativos mediante Auto (DAF –COBRO COACTIVO), de fecha 26 de abril de 2018, por medio del cual libra mandamiento de pago Exp. 5575, y auto (DAF –COBRO COACTIVO), de fecha 23 de julio de 2018, no le fueron enviadas a la dirección suministrada por el actor y como aparece claramente en la dirección aportada por el usuario a la base de datos del Registro General de Usuarios de la CAR, como se puede evidenciar en las facturas Factura DRFC 17365 y Factura DRFC 17375, en la que aparece con claridad la dirección kr 10 22 69.

Agregó que en la contestación de la demanda manifiesta en haber enviado la factura a la dirección aportada por mi poderdante es decir en la Kr 10 No. 22 69, aportando el mismo como prueba que obra dentro del expediente el Oficio No. 20152114270 de fecha 19 de mayo de 2015, donde notifican a mi poderdante a la dirección indicada por el mismo, pero no se trata de la notificación de las facturas objeto del proceso (Facturas para ser canceladas el día 15 de octubre de 2015), sino invitando a cancelar la obligación de otras facturas, siendo así señor Juez que se demuestra de esta manera que la entidad demandada no notificó al actor en debida forma las facturas objeto del proceso.

Indicó además que el señor Roberto Salinas no es conocido en la región, ni es empleado, ni tiene ningún tipo de consanguinidad con el demandante, ni es conocido como vecino de la vereda Sabaneca; en la constancia de notificación de 11 de agosto de 2015 no se diligenció la casilla de cargo o parentesco con el actor, ni la de actualización de datos. Adicionalmente dicha persona fue quien aparentemente recibió la notificación de las facturas de otros predios que no conlindan con el predio del actor, conforme el plano de la pagina del IGAC.

De otro lado señaló que la entidad demandante me estaba cobrando unas facturas que ya se encontraba prescritas siendo así que mi poderdante solicito la prescripción de las mismas y mediante auto DAF No. 263 de 01 de octubre de 2020 se declaró la prescripción de la acción de cobro para las facturas DRFC 7040 y 7559 de las vigencias 2007 y 2009 respectivamente y ordenó la terminación y archivo del expediente No. 2356, de lo cual el área de cobro coactivo le informó mediante oficio radicado CAR No. 20202169017 de 05 de octubre de 2020. Adjunto copia del mismo.

Adicionalmente, expuso que la CAR tenía clara la dirección del demandante en el municipio de Chiquinquirá, ya que mediante oficio No. 20152114270 de fecha 19 de mayo de 2015, la misma entidad envió a la dirección aportada por mi poderdante KR 10 22 67, boletín de deudores morosos.

### **4.- Trámite.**

La demanda fue radicada el 7 de diciembre de 2018, correspondiendo por reparto a este Despacho (fl. 43), donde fue inadmitida mediante proveído de 5 de marzo de 2019 (fls. 44 a 47). Por escrito de 20 de marzo, la parte actora subsanó las falencias indicadas, por lo cual, a través de proveído de 18 de julio de 2019 se admitió la demanda (fls. 59 a 62). Los gastos procesales fueron cancelados el 30 de julio siguiente e informado al Despacho el 2 agosto de 2019 (fl. 63).

El término de traslado de la demanda se surtió entre el 12 de agosto y el 20 de octubre de 2019 (fl. 64 a 68), oportunidad dentro de la cual la entidad accionada hizo uso de ese derecho. El traslado de las excepciones se realizó por la Secretaría entre el 21 y el 26 de noviembre de 2019 (fl. 146). La parte actora recorrió el traslado de las excepciones fuera de dicho término (fl. 149 a 154).

Por auto de 30 de enero de 2020 se citó a audiencia inicial (fl. 155 y 156). No obstante, teniendo en cuenta la entrada en vigencia del Decreto 806 de 2020, y al cambio de procedimiento judicial contencioso administrativo, dada la declaración de pandemia por Covid 19, por auto de 27 de agosto de 2020 se resolvió la excepción previa propuesta, declarando no probada su prosperidad (fl. 162 a 165).

Posteriormente, por auto de 6 de noviembre de 2020 el Despacho se pronunció sobre las pruebas del proceso, negando el decreto de las documentales solicitadas por la parte actora y decretando de oficio una (fl. 168 y 169).

Mediante proveído de 27 de noviembre de 2020, se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión, luego de haber declarado cerrado el periodo probatorio (fl. 183 y 184), oportunidad que fue aprovechada por ambas partes.

## **II.- CONSIDERACIONES**

### **1.- PROBLEMA JURÍDICO**

Conforme con el libelo introductorio, su contestación y las pruebas aportadas en cada una de las oportunidades procesales, corresponde al Juzgado establecer si la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – Regional Chiquinquirá vulneró el derecho al debido proceso del señor Rodolfo Marino García, con ocasión de la indebida notificación de las facturas DRFC 17365 y DRFC 17373 de 30 de junio de 2015, por concepto de distrito de riego y drenaje Fúquene Cucunubá entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2011 y si se configura la falta de ejecutoria del título ejecutivo.

En consecuencia, se debe definir si procede la declaratoria de nulidad de los autos de DAF-COBRO COACTIVO de 26 de abril de 2018, que libró mandamiento de pago dentro del proceso 5575 y el auto de 23 de julio de 2018, que resolvió las excepciones propuestas por el actor dentro del mismo proceso.

### **2.- RELACION DE PRUEBAS RELEVANTES**

En este acápite se relacionan las pruebas relevantes aportadas en el trámite del proceso, las cuales servirán de base para resolver el fondo del asunto:

#### Pruebas aportadas con la demanda:

- a. Copia de los comprobantes de notificación de las facturas DRFC 017361, 017362 017363, 017365, 17374 y 107375, de distrito de riego (fls. 12 y 13).
- b. Copia de las facturas DRFC 017365 y DRFC 0173675, de 30 de junio de 2015, para los años 2010 y 2011, por distrito de riego Fúquene Cucunubá (fls. 14 y 15).
- c. Copia del auto DAF COBRO COACTIVO de 26 de abril de 2018, a través del cual la CAR libró mandamiento de pago en contra del señor Rodolfo Marino García, con ocasión de

las facturas DRFC 017365 y DRFC 0173675, de 30 de junio de 2015, para los años 2010 y 2011, por distrito de riego Fúquene Cucunubá (fls. 16 y 17).

- d. Copia del escrito de excepciones propuestas contra el auto anterior, de 26 de junio de 2018 (fls. 18 a 26).
- e. Copia del auto DAF COBRO COACTIVO de 23 de julio de 2018, por medio del cual la entidad accionada resolvió las excepciones propuestas por el actor dentro del proceso de cobro coactivo 5575 (fls. 28 a 34).
- f. Copia de la Resolución 3060 de 1 de noviembre de 2006, a través de la cual se expidió el reglamento del artículo 43 del Acuerdo CAR 10 de 2006, del distrito de riego Fúquene – Cucunubá (fls. 35 a 37).
- g. Copia de la nota débito por embargo judicial a la cuenta bancaria 315300003466, de 20 de Noviembre de 2018, por valor de \$39.690,23 (fl. 38).

#### Pruebas aportadas con la contestación

- a. Copia de las facturas DRFC 017365 y DRFC 0173675, de 30 de junio de 2015, para los años 2010 y 2011, por distrito de riego Fúquene Cucunubá (fls. 75 y 77).
- b. Copia de los comprobantes de notificación de las facturas DRFC 017361, 017362, 017363, 017371, 017372, 017373, 17374, 017375 de distrito de riego (fls. 76 y 78).
- c. Copia del oficio 20152114270 de 19 de mayo de 2019, dirigido al señor Rodolfo Marino García, a través del cual se le invita a realizar el pago de obligaciones antes del 29 de mayo de 2015 (fl. 79).
- d. Copia parcial de guía de envío 143267829, dirigido a la dirección Kr 10 No. 22-67 a nombre de Rodolfo Marino García, con fecha de envío de 25 de mayo de 2015 (fl. 80).
- e. Copia de la consulta del sistema VUR, en la que aparece como dirección del señor Rodolfo Marino García la Carrera 10 A No. 22-67 del municipio de Chiquinquirá (fl. 81).
- f. Copia del memorando DAF de 27 de marzo de 2018, por medio del cual la directora administrativa y financiera de la CAR, a través del cual se remitieron 31 expedientes para dar inicio al cobro coactivo por concepto de distrito de riego Fúquene Cucunubá, vigencia 2010 y 2011 (fl. 84).
- g. Copia del auto DAF de 16 de abril de 2018 de la CAR por el cual se avocó el conocimiento del proceso administrativo de cobro coactivo Exp. 5575, en contra del señor Rodolfo Marino García, con ocasión de las facturas DRFC 17365 Y 17375 (fl. 85).
- h. Copia del auto DAF COBRO COACTIVO de 26 de abril de 2018, a través del cual la CAR libró mandamiento de pago en contra del señor Rodolfo Marino García, con ocasión de las facturas DRFC 017365 y DRFC 0173675, de 30 de junio de 2015, para los años 2010 y 2011, por distrito de riego Fúquene Cucunubá (fls. 86).
- i. Copia del oficio 20182125658 de 17 de mayo de 2018, a través del cual se cita al demandante para la notificación personal del auto que libró mandamiento de pago de 26 de abril de 2018 (fl. 877).
- j. Formato de diligencia de notificación personal al actor a través de apoderado, del auto de mandamiento de pago dentro del exp 5575 (fl. 78).

- k. Copia del auto DAF COBRO COACTIVO de 23 de julio de 2018, por medio del cual la entidad accionada resolvió las excepciones propuestas por el actor dentro del proceso de cobro coactivo 5575 (fls. 102 a 108).
- l. Copia de citación a notificación de 31 de julio de 2018 del auto DAF COBRO COACTIVO de 23 de julio de 2018 (fl. 109). Y notificación personal al correo electrónico
- m. Constancia de notificación del auto de 23 de julio de 2018 al actor, a través de correo electrónico (fl. 111).
- n. Copia del auto DAF COBRO COACTIVO de 18 de septiembre de 2018, a través del cual se ordenó seguir adelante la ejecución dentro del proceso de cobro coactivo exp. 5575 (fl. 113 y 114) y oficio de 1 de octubre de 2018 para citación de notificación (fl. 115). El 23 de enero de 2019 se citó nuevamente para notificación personal (fl. 135).
- o. Copia del auto DAF – COBRO COACTIVO de 22 de octubre de 2018, por medio del cual la CAR decretó el embargo preventivo de la cuenta corriente No. 3466 del banco Agrario de Colombia, del señor Rodolfo Marino García, limitada a \$6.000.000 (fl. 121).

### **3.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

#### **3.1.- Procedimiento en el trámite de cobro coactivo**

La atribución de cobro coactivo en cabeza de la administración, tiene como propósito que ésta haga efectivo el pago de las obligaciones fiscales de carácter expreso, claro y exigible, sin que sea menester para dichos efectos que acuda ante la jurisdicción, y a propósito de la naturaleza de dicha competencia, la Corte Constitucional en la sentencia C-224 de 2013, se pronunció en los siguientes términos:

*"La calificación del cobro coactivo como una actividad jurisdiccional o como una actividad administrativa, ha sido objeto de una amplia controversia.*

*En primer lugar, los criterios 'clásicos' de diferenciación entre la función judicial y la administrativa han perdido progresivamente su validez, y las fronteras entre una y otra se han desdibujado paulatinamente en la medida en que la estructura y el funcionamiento de los Estados se ha tornado más complejo. En este contexto, una amplia gama de actividades y procedimientos estatales se encuentran en una especie de 'zona de penumbra' entre administración y jurisdicción, entremezclándose elementos de una y otra categoría; así por ejemplo, suele presentarse una 'Procedimentalización formal' de la actividad administrativa, que la asemeja cada vez más a la que se surte en los estrados judiciales: ordenación de actos dirigida a la adopción de una decisión final, fases y etapas del procedimiento, amplio reconocimiento del principio de contradicción, entre otros; de igual modo, la exigencia de una justificación 'reforzada' de las determinaciones de la administración pública, especialmente en materia sancionatoria, pone en evidencia su parentesco y afinidad con las funciones judiciales; asimismo, los trámites llevados a cabo por instancias administrativas versan sobre asuntos y materias que anteriormente estaban asignadas a los jueces, como imposición de sanciones, resolución de controversias entre particulares, definición o restricción de derechos, o ejecución de créditos en favor de la administración pública.*

*Así las cosas, los criterios tradicionales de diferenciación entre la función judicial y la administrativa tienen hoy en día una utilidad muy marginal: la idea de que la decisión judicial es el resultado de la aplicación de la ley al caso particular mientras que la actividad administrativa es esencialmente discrecional; la idea de que las providencias judiciales están precedidas de procedimientos altamente formalizados, mientras que los actos administrativos no tienen este componente; la idea de que la función jurisdiccional tiene los atributos de imparcialidad, independencia e inamovilidad, que no necesariamente se predicen de la administrativa; y la idea de que las decisiones judiciales tienen efectos definitivos y fuerza de cosa juzgada.*

*Por otro lado, la naturaleza del cobro coactivo ha sido ampliamente discutida, hasta el punto de que no existe al momento una tesis dominante en la comunidad jurídica. En esta Corporación, por ejemplo, ha prevalecido la tesis de que su ejercicio envuelve la realización de actividades administrativas, por cuanto no están encaminadas a la definición y resolución definitiva de controversias, sino únicamente a la ejecución y materialización de los actos de la propia administración pública; con fundamento en esta consideración ha concluido que las determinaciones pueden ser atacadas por vía de tutela sin tener que cumplirlos requisitos del amparo contra providencias judiciales, que las decisiones pueden ser controvertidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que la ejecución de impuestos se sujeta al control judiciales, o que particulares pueden realizar directamente el remate de los bienes objeto de cobro"(Subraya fuera de texto).*

La Ley 1437 de 2011, en su título IV, en torno a la prerrogativa del cobro coactivo, dispone lo siguiente:

*«ARTÍCULO 98. DEBER DE RECAUDO Y PRERROGATIVA DEL COBRO COACTIVO. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.*

*ARTÍCULO 99. DOCUMENTOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO A FAVOR DEL ESTADO. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:*

*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.*

*(...)*

*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."*

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 1066 de 2006, "Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones", durante el recaudo de las obligaciones a favor del Tesoro Público, siempre deben observarse los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, sin perder de vista la especial sujeción al principio de legalidad y debido proceso durante cada una de las etapas del trámite de cobro coactivo, máxime cuando se está en ejercicio de un "privilegio exorbitante" de la administración, como quiera que la entidad tiene la condición de juez y parte al cobrar deudas a su favor.

Sobre la aplicación del Estatuto Tributario al proceso coactivo, el artículo 5° de la ley mencionada dispone:

**“ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** *Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo*

*el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.”*

De otro lado, destaca el Despacho que si bien el artículo 101 de la Ley 1437 de 2011, establece como objeto de control jurisdiccional, el auto que resuelve las excepciones a favor del deudor, el artículo 835 del Estatuto Tributario señala que serán demandables las resoluciones que fallan las excepciones, incluyendo en este espectro tanto las que acceden como las que las niegan.

#### **4.- CASO CONCRETO**

Tesis parte actora: Se expone en la demanda como argumento central, que las facturas generadas por la CAR el 30 de junio de 2015, por concepto de distrito de riego y drenaje Fúqueme – Cucunubá-, no le fueron notificadas en debida forma al demandante, por cuando no se remitieron a su dirección registrada en la entidad sino directamente a los predios en lo que no existe vivienda y fueron notificados a una persona a la que desconoce y respecto de quien no tiene ningún tipo de relación familiar, consanguinidad o de vecindad, situación que en su criterio vulneró la garantía del debido proceso.

Se indicó, adicionalmente, que el servicio cobrado por la CAR no se prestó y que no se realizaron campañas por parte de la entidad accionada para dar a conocer la facturación.

Tesis entidad accionada: Por su parte, la CAR – Regional Chiquinquirá, adujo que la notificación de las facturas objeto de la litis se surtió en debida forma, pues se efectuó al señor Roberto Salinas el 11 de agosto de 2015, quien se encontraba en los predios objeto de la facturación, y arguyó que la negación sobre la relación entre este y el señor Salinas debía ser demostrada por la parte actora. Agregó que en el auto que resolvió las excepciones dentro del proceso coactivo, se indicó que la comunicación fue enviada a la dirección Kr. 10 No. 22-67 de Chiquinquirá, la que fue rehusada, lo que significa la eventual maniobra de la parte actora de impedir la notificación de alguna decisión administrativa.

Expuso igualmente que la falta de notificación de los actos administrativos no afecta su validez, sino que constituye un requisito de eficacia y oponibilidad frente a los particulares.

Tesis del Despacho: Considera el Juzgado que en el *sub examine* existió notificación indebida de las facturas DRFC 17365 y DRFC 17373 de 30 de junio de 2015, teniendo en cuenta que no se demostró por parte de la CAR que la comunicación de notificación personal hubiese sido remitida a la dirección del demandante registrada en la entidad, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 45 del Acuerdo 10 de 2006 y 10 de la Resolución 3060 de 2006, lo cual genera como ineludible efecto que se configure la falta de ejecutoria del título ejecutivo por indebida notificación y dé lugar a la declaratoria de nulidad del acto que negó las excepciones y siguió adelante con la ejecución, así como la terminación del proceso de cobro coactivo.

4.1.- De acuerdo con los documentos obrantes en el expediente, se tienen como hechos probados los siguientes:

- a. El 30 de junio de 2015, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR – Regional Chiquinquirá expidió las facturas DRFC 17365 y DRFC 17375 por concepto de distrito de riego y drenaje Fúqueme – Cucunubá, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2011, en los predios Aliso Alto vereda Sabaneca municipio San Miguel de Sema y Leticia Vereda Sabaneca del mismo municipio.

- b. Dichas facturas fueron entregadas al señor Roberto Salinas, quien de acuerdo con lo señalado por la CAR se encontraba en los predios objeto de la facturación el día de la notificación.
- c. Dada la ausencia de pago de las facturas DRFC 17365 y DRFC 17375 por parte del señor Rodolfo Marino García, la entidad accionada dio apertura al proceso de cobro coactivo 5575, dentro del cual libró mandamiento ejecutivo por auto DAF-COBRO COACTIVO de 26 de abril de 2018 (fls. 16 y 17).
- d. Contra la decisión anterior el demandante, mediante escrito de 26 de julio de 2018, propuso las excepciones de falta de título ejecutivo, prescripción de la acción de cobro y falta de título ejecutivo (fls. 17 a 26).
- p. La entidad accionada resolvió las excepciones propuestas a través de auto Copia del auto DAF COBRO COACTIVO de 23 de julio de 2018, negando su prosperidad (fls. 102 a 108). En esa oportunidad la CAR expuso respecto de la notificación de las facturas indicó lo siguiente:

*“Así las cosas en el caso que nos ocupa y tratándose de los títulos (DRFC 17365 y DRFC 17375), títulos objeto de cobro, fueron notificados en debida forma, como se evidencia a continuación:*

*La factura DRFC 17365, fue enviada al predio denominado Aliso Alto vereda Sabaneca Municipio de San Miguel de Sema, dirección aportada por el usuario a la base de datos del Registro General de usuarios fe la CAR, y predio al cual el Distrito prestó el servicio, realizándose la visita de entrega de la factura el día 11 de agosto de 2015, recibida por el señor Roberto Salinas. Tal como se evidencia en folio 3 del expediente.*

*La factura DRFC 17375, fue enviada al predio denominado Leticia vereda Sabaneca Municipio de San Miguel de Sema, dirección aportada por el usuario a la base de datos del Registro General de usuarios fe la CAR, y predio al cual el Distrito prestó el servicio, realizándose la visita de entrega de la factura el día 11 de agosto de 2015, recibida por el señor Roberto Salinas. Tal como se evidencia en folio 5 del expediente.*

*Posteriormente, la Oficina de Facturación y Cartera de esta Corporación, envió oficio realizando un cobro persuasivo de radicado CAR No. 20152114270 de fecha 19 de mayo de 2015, en donde se solicitaba al deudor el pago de las obligaciones pendientes, en procura de no ser reportado al Boletín de Deudores Morosos del Estad, dicha comunicación fue rehusada, tal como se evidencia a folio 6 y 28 del expediente.*

*De lo anterior se infiere que la administración realizó su mandato de notificar las facturas, para que el usuario las conociera en tiempo y fueran reclamadas en término procesalmente oportuno o canceladas antes del vencimiento de la fecha de pago, garantizando el debido proceso, quedando ejecutoriadas el día 16 de octubre de 2015.*

*En consideración, el Despacho niega la excepción de falta de ejecutoria de los títulos ejecutivos facturas DRFC 17365 – DRFC 17375.”*

- e. Teniendo en cuenta que no se interpuso recurso contra la decisión de las excepciones, mediante auto DAF COBRO COACTIVO de 18 de septiembre de 2018, se ordenó seguir adelante la ejecución dentro del proceso de cobro coactivo exp. 5575 (fl. 113 y 114).
- f. Posteriormente, por auto DAF – COBRO COACTIVO de 22 de octubre de 2018, se decretó un embargo preventivo dentro del expediente 5575, de lo dineros que posea la cuenta corriente No. 3466 del Banco Agrario de Colombia, de titularidad del señor Rodolfo Marino García, por un monto límite de \$6.000.000 (fls. 121).

4.2.- Con fundamento en las anteriores situaciones probadas dentro del medio de control de la referencia, procede el Despacho a precisar las razones por las cuales ha de accederse parcialmente a las pretensiones de la demanda:

4.2.1.- En primer lugar, debe señalarse que el auto DAF-COBRO COACTIVO de 26 de abril de 2018 (fls. 16 y 17), por medio del cual se libró mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo 5575, no es susceptible de control jurisdiccional por tratarse de un acto de trámite, y por disposición legal contenida en el artículo 101 de la Ley 1437 de 2011 que no incluye dicho auto dentro de los demandables ante esta jurisdicción, motivo por el cual se negará la pretensión de nulidad relacionada con dicho acto.

4.2.2.- Ahora bien, las facturas como actos de la administración que crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta respecto del usuario, en este caso, frente al señor Rodolfo Marino García, son susceptibles de control en la jurisdicción contencioso administrativa. Al respecto el Consejo de Estado, sostuvo:

*“Bajo ese orden de ideas, la Sala considera que las facturas demandadas, en esencia, son actos jurídicos derivados de un contrato de suministro de energía eléctrica y que si bien en esas facturas se evidencia una decisión tomada por CORELCA en ejercicio de la función administrativa que asigna la Ley a entidades diferentes a las administradoras del tributo, esto no implica que las facturas cambien de naturaleza jurídica y se conviertan en acto administrativo, pues, lo que determina la existencia de un acto administrativo, no es el documento en el que se materialice la decisión sino, la decisión en sí misma de la Administración de crear, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, se reitera, independientemente del documento en donde se plasme esa decisión. (...)*

*Por lo tanto, bajo la consideración de que la decisión de liquidar y recaudar la contribución también quedó evidenciada en las facturas y que esa decisión, en cuanto creó una situación jurídica particular para el demandante, era demandable, le asiste razón al a quo cuando precisó que, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho estaba caducada porque si, en efecto, la última liquidación de la contribución se consignó en la factura INTE-E-151 y esta fue comunicada el 2 de julio de 1996, era evidente que al 10 de noviembre de 1997, fecha en que se presentó la demanda, la acción estaba caducada. (art. 136 C.C.A).<sup>1</sup>*

En ese sentido, en lo que concierne a las facturas DRFC 17365 y DRFC 17375 de 30 de junio de 2015, emitidas por la CAR por concepto de distrito de riego, que resultan ser demandables en esta jurisdicción por crear una situación jurídica específica en favor de la entidad accionada y en contra del actor, aun cuando en la demanda se hizo referencia a que el servicio cobrado no se prestó, los razonamientos tendientes a demostrar la nulidad de las facturas fueron inexistentes, si se tiene en cuenta que el discurso argumentativo del libelo introductorio se centró en la vulneración del debido proceso por indebida notificación del título ejecutivo, aspecto que no incide en la validez del acto sino en su eficacia, y no en algún vicio de nulidad del que adolecieran las facturas.

Al respecto, cabe anotar que no basta con la pretensión de nulidad para que el juez proceda a efectuar un juicio de legalidad respecto de los actos que se demandan, pues corresponde a la parte actora fundar sus pretensiones en argumentos suficientes y sustentados en pruebas que den cuenta de la fundabilidad de los cargos formulados; en el *sub judice*, ello no se cumplió respecto de la pretensión de nulidad de las facturas DRFC 17365 y DRFC 17375, en tanto no se aportó al plenario elemento demostrativo alguna acerca de la falta de prestación del servicio que justifica la facturación.

En ese sentido, deberá despacharse negativamente dicha súplica.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 6 de agosto de 2009, expediente 16045, Consejero Ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, citado en la sentencia de 18 de junio de 2014, rad. 70001-2331-000-2004-00381-01 (17988) de la misma Corporación y Sección, con ponencia de Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez

4.2.3.- En cuanto a la indebida notificación de las facturas DRFC 17365 y DRFC 17375, debe precisarse en primer lugar que, conforme el Acuerdo 10 de 2006, por medio del cual se adoptó el reglamento interno de funcionamiento del distrito de riego y drenaje Fúquene – Cucunubá, artículo 45 y la Resolución 3060 de 2006, por el cual se expidió el reglamento del artículo 43 del Acuerdo 10 de 2006, artículo 10, la notificación de las facturas por distrito de riego y drenaje se remitirán a la dirección que el usuario haya informado.

El tenor literal de las normas mencionadas es el siguiente:

**Acuerdo 10 de 2006**

**“Artículo 45. Expedición y distribución de la factura.** El Organismo Ejecutor por intermedio de la Subdirección de Recursos económicos y Apoyo Logístico, siguiendo los lineamientos de la reglamentación que al efecto se expida, elaborará y distribuirá la facturación en el año de ejecución del presupuesto ordinario y la remitirá a la dirección que el usuario haya determinado para estos efectos en el registro de usuarios. En caso que no figure dicha dirección la cuenta de cobro se remitirá al predio beneficiado.”

**Resolución 3060 de 2006**

**“Artículo 10. Expedición y distribución de la factura.** La expedición de las facturas por concepto de administración, conservación, mantenimiento, mejoramiento y operación del distrito, se efectuará de acuerdo con lo establecido en los artículos anteriores de la presente resolución.

Las facturas serán remitidas a la dirección informada por los usuarios, en que caso de que no haya dirección se remitirá a la dirección del predio, entendiéndose notificada la respectiva factura.

En caso que el usuario no haya recibido la factura del periodo correspondiente, deberá acercarse a las oficinas del organismo ejecutor para que le sea entregada la correspondiente factura.” (subrayado fuera de texto).

Revisados los documentos que conforman el expediente administrativo del proceso de cobro coactivo (exp. 5575) y los demás allegados por las partes, se encuentra que la dirección del demandante registrada en la CAR, corresponde a la Carrera 10 No. 22-69 del municipio de Chiquinquirá (fl. 81), no obstante de acuerdo con la constancia de comunicación de 11 de agosto de 2015, vista en folios 76 y 78, con la cual se tuvo por notificado al señor Rodolfo Marino García de las facturas DRFC 17365 y DRFC 17375 de 30 de junio de 2015, además de lo expuesto en el auto de 23 de julio de 2018 que resolvió las excepciones, estas no fueron dirigidas a la dirección registrada en la entidad, sino a los predios a los que se les prestó el servicio y entregadas a una persona que el demandante manifiesta no conocer.

La situación descrita desconoce de forma palmaria lo dispuesto en el Acuerdo 10 de 2006 y Resolución 3060 del mismo año, en cuanto a la obligación de remitir las facturas a la dirección informada por el usuario y registrada en el sistema de la CAR, pues la posibilidad de notificar las facturas en el predio es subsidiaria y, en ese sentido, solo es procedente ante la inexistencia de dirección registrada, lo cual generó que el señor Marino García no conociera la existencia de las facturas y, de contera, no le fueran oponibles.

Concatenando lo que se acaba de precisar con lo expuesto en precedencia, la incorrecta aplicación del procedimiento de notificación de las facturas no genera algún vicio que devenga en su nulidad, pero si afecta la eficacia de dichos actos, dado que la publicidad de las decisiones de la administración es requisito *sine qua non* para que surtan efectos y sean exigibles en contra de la voluntad de su destinatario.

La Corte Constitucional sobre la eficacia de los actos administrativos ha manifestado desde de forma reiterada y consolidada lo siguiente<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-069 de 1995

*“La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos. De lo anterior se colige que la eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y de legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz. Así mismo, una decisión viciada de nulidad por no cumplir con todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico superior, puede llegar a producir efectos por no haber sido atacada oportunamente. Sobre este particular, la Corte Constitucional ha expresado:*

*“La Sala considera que en el presente caso se requería que la peticionaria fuera informada realmente de la existencia de la Resolución 00024, pues el no hacerlo constituye un caso típico de **un acto administrativo perfecto pero ineficaz**. La doctrina ha dicho:*

*“Por perfección del acto administrativo entiende la doctrina el cumplimiento de todos los requisitos de procedimiento y forma que la ley le señale para su expedición. Y sólo cuando el acto está perfeccionado se producen entonces sus efectos jurídicos. Sin embargo, la ley suele exigir la publicación o notificación del acto administrativo, para que éste adquiera eficacia, o sea, para que produzca efectos. Por eso la doctrina suele distinguir el acto perfecto del acto eficaz, la perfección de la eficacia. Aquella se refiere al cumplimiento de los trámites exigidos para la formación o la producción del acto; ésta a sus efectos. En tales condiciones, el acto puede ser perfecto, pero no eficaz; y, al contrario, para que el acto sea eficaz, requiere ser perfecto.” (“Derecho Administrativo” del doctor Gustavo Humberto Rodríguez. Ediciones Librería del Profesional.)<sup>5</sup>”*

Atado a la eficacia del acto administrativo, está la fuerza ejecutoria del mismo, entendida como *la facultad que tiene la Administración de producir los efectos jurídicos del mismo, aún en contra de la voluntad de los administrados*<sup>3</sup>, como lo establece el artículo 89 del C.P.A.C.A.

El Consejo de Estado expresó sobre la “ejecutividad”<sup>4</sup> de las decisiones de la Administración, lo siguiente:

*“Claramente señala el legislador que el documento que sirva de soporte a un cobro coactivo, cuando de actos administrativos se trata, necesariamente debe estar revestido de la firmeza necesaria, y que sólo se obtiene cuando la administración lo ha notificado en debida forma al interesado. Así, la fuerza ejecutiva de todo acto administrativo está sujeta a su ejecutoria, situación de la que igualmente emerge la oponibilidad del documento, ya que en la medida que la administración haya ocultado o no haya notificado en debida forma al interesado, no podrá exigirle el cumplimiento de la orden vertida en el documento con que culminó la actuación administrativa.”<sup>5</sup>*

De forma mas reciente, la misma Corporación reiteró dicha postura, en los términos que a continuación se transliteran:

*“De acuerdo con el artículo 829 del Estatuto Tributario, los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo se entienden ejecutoriados en los siguientes eventos:*

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

*La Sala ha precisado que para que se pueda predicar la ejecutoria de un acto administrativo, necesariamente se parte del entendido de que dicho acto se notificó en debida forma al interesado y, por ende, se dio la oportunidad para que ejerciera el derecho de defensa y de contradicción interponiendo los recursos procedentes o los medios de control ante esta jurisdicción, para debatir la legalidad de dichos actos administrativos.*

<sup>3</sup> *Ibidem.* “(...) Así mismo, el profesor José Roberto Dromi al referirse a la ejecutoriedad de los actos administrativos, señala: “La ejecutoriedad puede considerarse como una manifestación especial de la eficacia de los actos administrativos, en cuanto estos imponen deberes o restricciones a los administrados, que pueden ser realizados aun contra la voluntad de ellos, por medio de los órganos administrativos”

<sup>4</sup> Término acuñado en sentencia C-069 de 1995

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 27 de enero de 2011, rad. 20001-23-31-000-2007-00218-01(18108), C.P. William Giraldo Giraldo

*Agregó que para que se pueda iniciar el proceso de cobro coactivo con el fin de hacer efectiva la obligación a favor de la Administración de Impuestos, es indispensable que esta conste en un título ejecutivo que se encuentre debidamente ejecutoriado. La ejecutoria del acto administrativo depende de la firmeza del mismo, la que se adquiere en la medida en la que la decisión de la Administración le resulta oponible al administrado, cuando sean conocidos por este a través de los mecanismos de notificación previstos en la ley o cuando se dé por notificado por conducta concluyente.*

*Igualmente la Sección ha dicho que al proponer la excepción de falta de ejecutoria del título ejecutivo «(...) el ejecutado puede cuestionar la falta de notificación del título de cobro, pues, se insiste, para que el acto tenga vocación de ejecutoria y sea exigible debe producir efectos jurídicos, lo cual sólo ocurre cuando se da a conocer al interesado mediante las formas de notificación previstas en la Ley (...)»<sup>6,7</sup>*

En atención de la jurisprudencia citada, la ejecutoria de las facturas en el *sub iudice* no se concretó en tanto no se logró dar a conocer a su destinatario la existencia de las mismas en forma debida, como se indicó en precedencia, pues contrario a lo dicho por la entidad accionada, la notificación remitida a los inmuebles objeto del servicio de distrito de riego y efectuada a través del señor Roberto Salinas, el 11 de agosto de 2015, no tiene la virtualidad de suplir la comunicación debida que debió realizarse al tenor de las normas que regulan la prestación del servicio cobrado.

Ahora bien, dentro del proceso coactivo, de acuerdo con el artículo 828 del Estatuto Tributario, prestan mérito ejecutivo los actos de la Administración debidamente ejecutoriados, lo que conlleva en el presente caso a deducir que el título ejecutivo con fundamento en el cual se inició el proceso de cobro coactivo exp. 5575, esto es, las facturas DRFC 17365 y DRFC 17375 de 30 de junio de 2015, expedidas por la CAR, resulta ineficaz, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011, al señalar que “*sin el lleno de los requisitos anteriores no se tendrá por hecha la notificación y no producirá efectos legales la decisión*”.

4.2.4.- Siguiendo el hilo argumentativo planteado en el numeral anterior – eficacia y fuerza ejecutoria – el auto DAF COBRO COACTIVO de 23 de julio de 2018, por medio del cual la entidad accionada resolvió las excepciones propuestas por el actor, adolece de nulidad por cuanto negó la excepción de falta de ejecutoria del título, cuando estaba llamada a prosperar, pues como se puntualizó en precedencia, las facturas DRFC 17365 y DRFC 17375 de 30 de junio de 2015, que sirvieron como título ejecutivo para adelantar la acción de cobro coactivo 5575, no se encontraban ejecutoriadas dada la falta de notificación de las mismas en debida forma al señor Rodolfo Marino García.

Adicional a lo anterior, en dicho auto se indicó que con posterioridad a la remisión de las facturas a la dirección de los predios, es decir, después de la entrega de las mismas al señor Roberto Salinas, la Oficina de Facturación y Cartera de la Corporación Autónoma Regional, envió oficio con radicado CAR No. 20152114270 de fecha 19 de mayo de 2015, con el fin de agotar el cobro persuasivo, en donde se solicitaba al señor Rodolfo Marino García el pago de las obligaciones pendientes, pero que el recibo de dicha comunicación fue rehusado por el demandante.

Este argumento es expuesto nuevamente en los alegatos de conclusión presentados por la CAR dentro del medio de control de la referencia, en los siguientes términos (fls. 190 a 199):

*“Además, también quedó demostrado en el mismo auto por el cual se resolvieron excepciones, en su página 13 se indica que la comunicación posterior enviada a la dirección Kr 10 No. 22-67 de Chiquinquirá fue rehusada, razón por la cual se advierte la eventual acción de la parte demandante de impedir notificación de cualquier decisión administrativa o comunicación.*

<sup>6</sup> Sentencia del 10 de octubre de 2007, Exp. 15186, C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz, reiterada en la sentencia del 25 de marzo de 2010, Exp. 17460, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, citada en la sentencia de 12 de diciembre de 2018, rad. 25000-23-37-000-2014-01291-01(23288), C.P. Stella Jeannette Carvajal

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 12 de diciembre de 2018, rad. 25000-23-37-000-2014-01291-01(23288), C.P. Stella Jeannette Carvajal

*La facturación fue enviada tanto a la dirección Carrera 10 No. 22-69 de Chiquinquirá, como a los predios Aliso Alto Vereda Sabaneca Municipio de San Miguel de Sema y Leticia Vereda Sabaneca Municipio de San Miguel de Sema, cuya dirección fue aportada por el mismo usuario a la base de datos del Registro General de usuarios de la CAR, predio al cual el Distrito de riego le prestó el servicio. Se optó por este procedimiento ya que está plenamente avalado por la legislación y por lo tanto no se puede acceder a lo pretendido por el actor en el sentido de que no hubo notificación. Es preciso señalar que de las facturas no se deriva la supuesta condición de comerciante del actor ni que la Dirección para notificaciones fuere otra.”*

No obstante lo argüido por la entidad accionada, su dicho no se aviene a la realidad, ya que las facturas en comento no fueron remitidas a la dirección del demandante registrada en la CAR, sino únicamente a los predios sobre los que recae el servicio de riego, las cuales fueron recibidas por el señor Roberto Salinas, según constancia de comunicación de 11 de agosto de 2015, vista en folios 76 y 78.

Ahora bien, el oficio CAR No. 20152114270<sup>8</sup>, mediante el cual se formuló el requerimiento de pago al demandante, data del 19 de mayo de 2015 y el texto del documento no hace alusión expresa a las facturas DRFC 17365 y DRFC 17375, en tanto que la guía aportada por la entidad accionada para probar ese hecho, tiene registrada como fecha el 20 de mayo del mismo año<sup>9</sup>, calendas anteriores a la de expedición de las facturas (30 de junio de 2015), de modo que para la fecha de expedición y envío de la comunicación, ni siquiera se habían expedido aquéllas y por ende no son admisibles como pruebas de la efectiva notificación al señor Marino García.

En torno al argumento de la parte demandada, relacionado con la notificación por conducta concluyente, debe indicar el despacho, en armonía con lo expuesto en precedencia, que de manera previa a la expedición del mandamiento de pago ineludiblemente debía haberse cumplido con la notificación en debida forma, en este caso de las facturas antes aludidas, lo cual no se probó en el *sub- lite*, de modo que las excepciones propuestas por el demandante en el curso del cobro coactivo, bien pueden demostrar que con motivo del mandamiento librado el actor conoció los actos acusados, pero en manera alguna sanean la irregularidad en la notificación previa el título que, por el mismo motivo, generó que careciera de fuerza ejecutoria y no pudiese servir de sustento al procedimiento de cobro compulsivo.

En ese sentido, concluye el Despacho que la Corporación Autónoma Regional accionada no logró acreditar la notificación del título ejecutivo en debida forma y, en consecuencia, al negar la excepción de falta de ejecutoria del mismo, el acto se encuentra incurso en la causal de nulidad de falsa motivación, en tanto las razones allí expuestas no se avienen a la realidad que reflejan las pruebas acopiadas en el expediente administrativo de cobro coactivo; por el contrario, de ellas se colige con claridad que el actor desconocía las facturas y, por ende, la administración no podía librar mandamiento de pago y seguir adelante la ejecución con fundamento en ellas.

#### **4.3.- Del restablecimiento del derecho**

Teniendo en cuenta que una de las pretensiones estaba dirigida a declarar la nulidad del auto DAF COBRO COACTIVO de 23 de julio de 2018, que resolvió las excepciones y que se accederá a la misma por encontrarse probada la falta de ejecutoria de las facturas DRFC 17365 y DRFC 17375 de 30 de junio de 2015, el restablecimiento del derecho en estos eventos, de acuerdo con la postura del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conlleva a la terminación del proceso de cobro coactivo.

En los siguientes términos se expresó el Consejo de Estado sobre el particular:

---

<sup>8</sup> Documento visto a folio 79, archivo número 13 del expediente digital.

<sup>9</sup> Documento visto a folio 80, archivo número 13 del expediente digital.

*"En suma, la indebida notificación del acto condujo a que el título ejecutivo no produjera efectos ni quedara ejecutoriado, motivo por el cual los actos acusados que negaron la excepción debían anularse, como lo ordenó el a quo.*

*En consecuencia, se impone confirmar la providencia apelada, previa modificación del numeral segundo de la parte resolutive para declarar, a título de restablecimiento del derecho, que se encuentra probada la excepción de falta de ejecutoria del título ejecutivo, y ordenar la terminación del proceso de cobro.*

*Por último, si bien no era indispensable que se declarara que la liquidación oficial de revisión no está en firme (numeral primero de la parte resolutive), es irrelevante modificar dicha declaración e innecesario efectuar precisión alguna sobre su alcance, pues, la falta de firmeza de dicho acto fue lo que condujo a que la excepción de falta de ejecutoria del título se encontrara probada.*

*En síntesis, se modificará el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia apelada para adicionar el restablecimiento del derecho. En lo demás, se confirmará la sentencia recurrida."<sup>10</sup>*

En el mismo sentido se pronunció la Sección Cuarta de la Corporación, en sentencia de 12 de agosto de 2014, dentro del expediente 50001-2331-000-2010-0058-01 (20298), con ponencia del consejero Jorge Octavio Ramírez, reiterada en fallo de 29 de agosto de 2018, con radicado 13001-23-33-000-2012-00125-02 (22433), con ponencia de Milthon Chaves García, así:

*"La terminación del procedimiento de cobro coactivo surge de la falta de firmeza del título ejecutivo que solo se logra cuando la demanda se haya decidido definitivamente, de acuerdo con el artículo 829.4 del Estatuto Tributario, ya que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho impide la ejecutoriedad del acto administrativo demandado. Si la misma no prospera la Administración puede iniciar el proceso de cobro coactivo contra el demandante expidiendo un nuevo mandamiento de pago."*

En orden de lo expuesto, se declarará la nulidad del auto DAF COBRO COACTIVO de 23 de julio de 2018, por medio del cual la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – Regional Chiquinquirá- negó las excepciones dentro del proceso de cobro coactivo No. 5575 y ordenó continuar con el trámite procesal de cobro coactivo; en consecuencia, a título de restablecimiento del derecho se ordenará la terminación del proceso de cobro coactivo mencionado y el levantamiento de las medidas cautelares preventivas proferidas dentro del mismo.

## **5.- COSTAS**

Teniendo en cuenta que el triunfo de las pretensiones es parcial, por cuanto se declarará la nulidad únicamente de uno de los actos administrativos demandados, no se impondrá condena en costas, en atención a lo preceptuado en el artículo 365, numeral 5 del C.G.P.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda relacionadas con la nulidad de las facturas DRFC 17365 y DRFC 17375 de 30 de junio de 2015, expedidas por la CAR – Regional Chiquinquirá y el auto DAF-COBRO COACTIVO de 26 de abril de 2018, por medio del cual se libró mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo No. 5575, por las razones expuestas en las consideraciones de este proveído.**

**SEGUNDO.- DECLARAR la nulidad del AUTO DAF COBRO COACTIVO de 23 de julio de 2018, por medio del cual la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – Regional**

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 12 de junio de 2008, rad. 660012331000200101173-02 (15566), C.P. Héctor Romero Díaz

Chiquinquirá-, resolvió las excepciones dentro del proceso No. 5575, y ordenó continuar con el trámite procesal de cobro coactivo, por los motivos indicados en la parte considerativa de la presente sentencia.

**TERCERO.-** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** la terminación del proceso de cobro coactivo No. 5575, iniciado por la CAR – Regional Chiquinquirá- en contra del señor Rodolfo Marino García García, con ocasión de las facturas DRFC 17365 y DRFC 17375 de 30 de junio de 2015, así como el consecuente levantamiento de la medida de embargo preventivo decretado dentro del mismo proceso de cobro coactivo y la devolución de los dineros retenidos.

**CUARTO.- NO CONDENAR** en costas en esta instancia.

**QUINTO.-** Ejecutoriado este fallo, **ARCHIVAR** el expediente, previas las constancias que sean necesarias. Si existen remanentes devuélvanse a la parte que corresponda.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**JAVIER LEONARDO LOPEZ HIGUERA  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 010 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**51db3d9bd9c47f5d83a598dedf063ffd74ec4aee58bd6b347b314c8ff74fe723**

Documento generado en 09/04/2021 04:57:15 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**