



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL
DE BOGOTÁ D.C.- SECCIÓN CUARTA**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020).

| | |
|--------------------------|--|
| RADICADO: | 11001 33 37 042 2019 00142 00 |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – COBRO COACTIVO. |
| DEMANDANTE: | GRISELDA ROJAS MONAGA |
| DEMANDADO: | MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. |

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. DESCRIPCIÓN

1.1. TEMA DE DECISIÓN.

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN.

PARTES.

DEMANDANTE: GRISELDA ROJAS MONAGAL, identificada con cédula No. 41.616.510 de Bogotá, representada judicialmente por el abogado Robinson Oswaldo Rodríguez Caicedo.

DEMANDADA: NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

OBJETO.

El demandante solicita se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

(i) Resolución No. 1244 del 08 de mayo de 2018, por medio de la cual se resuelven las excepciones propuestas.

(ii) Resolución No. 3420 del 09 de octubre de 2018, por medio de la cual se ordena seguir adelante con la ejecución.

A título de restablecimiento del derecho solicita se declare terminado el proceso de cobro coactivo, levantando las medidas ejecutivas o de embargo que se pudieran decretar.

En consecuencia, se declare que la demandante no adeuda suma alguna por los conceptos que se pretenden cobrar en el mandamiento en la orden de pago.

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN.

FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

La parte demandante narra los hechos que se sintetizan a continuación:

- a) Le fue reconocida pensión de jubilación a la señora Griselda Rojas Monaga a partir del 01 de enero de 1999 por parte de la Fundación San Juan de Dios.
- b) El 07 de enero de 2009 la demandante efectuó solicitud para el reconocimiento de la pensión de vejez ante el extinto Instituto de Seguros Sociales I.S.S.
- c) El instituto de Seguros Sociales I.S.S. reconoció pensión de vejez a través de la Resolución 008480 de 2009, a partir del 08 de noviembre de 2008.
- d) En la resolución que reconoce la pensión se ordenó que el valor de retroactivo pensional sería cancelado a través de la tesorería General del ISS al Hospital de la Misericordia, por ser el último empleador.
- e) El Instituto de Seguros Sociales I.S.S. no informó de manera oportuna el reconocimiento de la pensión de vejez a la señora Griselda Rojas Monaga y a la Fundación San Juan de Dios, por lo que se siguió efectuando el pago de la mesada pensional completa por los periodos 2008 a septiembre de 2016.
- f) La Fundación San Juan de Dios entró en proceso liquidatorio debido a la nulidad de los Decretos 290, 1374 de 1979 y 371 de 1998.
- g) La Corte Constitucional mediante sentencia de unificación SU-484 del 15 de mayo de 2008, indicó que la Nación a través del Ministerio de Hacienda era la responsable del pago del pasivo pensional de la Fundación San Juan de Dios en liquidación.

- h) El liquidador del conjunto de Derechos y Obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios, mediante la Resolución 0181 del 25 de noviembre de 2016, declaró la compatibilidad de la pensión de la señora GRISELDA ROJAS MONAGA, reconocida por el Instituto de Seguros Sociales I.S.S., hoy COLPENSIONES, y la extinta fundación SAN JUAN DE DIOS.
- i) Adicionalmente, el acto administrativo le declaró la obligación a la demandante de reintegrar a favor de la Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público las mesadas pensionales pagadas en el periodo de noviembre de 2008 y septiembre de 2016 por valor (\$128.175.986,59).
- j) Mediante Resolución GNR3135 del 06 de enero de 2017 se reliquidó la pensión a la demandante por parte de COLPENSIONES recociendo un retroactivo por valor de \$ 40.207.372; valores que le fueron consignados a la UGPP quien hace las veces de empleador por virtud de liquidación del último empleador.
- k) La resolución 0181 del 25 de noviembre de 2016, fue modificada por la resolución 0019 del 19 de enero de 2017, respecto del valor a reintegrar por la demandante, estableciéndolo en la suma de (\$122.748.700,09).
- l) San Juan en Liquidación envió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público las Resoluciones 181 del 25 de noviembre de 2016 y 019 del 19 de enero de 2017, con el fin de adelantar las acciones tendientes a la recuperación de los valores pagados por mesadas adicionales a la señora GRISELDA ROJAS MONAGA.
- m) Se informó a la señora GRISELDA ROJAS MONAGA el proceso administrativo de Cobro coactivo No. 3779 a través del oficio 2-2017-038826 el día 16 de noviembre de 2017.
- n) Mediante la Resolución 0713 del 14 de marzo de 2018 la demandada libró mandamiento de pago por la suma de \$133.305.088,20.
- o) Se presentaron las respectivas excepciones el 17 de abril de 2018, las cuales fueron resueltas desfavorablemente mediante la Resolución No. 1244 del 08 de mayo de 2018, notificada el 24 de mayo de 2018.
- p) Contra la resolución que resolvió las excepciones procedía el recurso facultativo de reposición, del cual no se hizo uso.
- q) Se llevó a cabo audiencia de conciliación el 22 de octubre de 2018.
- r) Mediante la Resolución No. 3420 del 09 de octubre de 2018, el Ministerio de Hacienda y Crédito Publico ordenó seguir adelante con la ejecución en contra de la señora Griselda.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Normas vulneradas:

- .- Constitución Política: artículos 1, 2, 5, 6, 11.13, 29, 31, 42, 46, 48, 53,83 121.
- .-Ley 1437 de 2011: artículos 93 y 157.
- .- Ley 1066 de 2006: artículos 1 y 4.
- .- Ley 6 de 1992: artículo 84 numeral 2.
- .-Código Sustantivo del Trabajo: artículo 488.
- .- Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social: artículo 157.
- .- Circular Conjunta No. 069 del Ministerio de Hacienda.
- .- Ley 100 de 1993.
- .- Decreto Ley 3135 de 1968.
- .- Decreto 1848 de 1969.

Concepto de Violación

INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBERÍA FUNDARSE

PRIMER CARGO: VIOLACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

(i) DESCONOCIMIENTO DE LA DIGNIDAD HUMANA

La demandante considera vulnerados los artículos 1 y 2 de la Constitución, debido a que con el proceso de cobro en su contra se atenta contra su dignidad humana aún cuando es deber velar por el cumplimiento de los fines del Estado y proteger los derechos económicos de todos los colombianos, especialmente de las personas de especial protección como son las personas de la tercera edad.

La vulneración se materializa al pretender que la demandante le reembolse una suma tan alta de dinero, lo cual no es materialmente posible toda vez que carece de recursos económicos y de bienes de su propiedad que pudieran servir de garantía de la supuesta obligación. Aunado a ello se le causa un traumatismo a la demandante imponiéndole pagar un valor tan elevado el cual no se esperaba, habida cuenta que consideraba recibir dos pensiones por haber laborado durante largos periodos en dos entidades distintas, lo que resulta de contera violatorio al derecho a la dignidad humana por cuanto no solo se afecta su plan de vida sino también su integridad moral.

(ii) IGUALDAD Y PROTECCIÓN ESPECIAL DEL ADULTO MAYOR

Indica que la demandante cuenta con 65 años de edad, es decir que de acuerdo con el artículo 3° de la Ley 1251 de 2008, es un adulto mayor y por tanto la interpretación que se le haga a las normas que rigen el proceso coactivo no debe ser gramatical sino sistemática y el de nulidad y restablecimiento del derecho debe fundarse en principios de justicia material y equidad, pues como lo ha sostenido el Consejo de Estado, no todos los casos pueden solucionarse con el cumplimiento textual de los requisitos, sino que exigen la articulación con principios del Estado Social de Derecho. Permitir lo contrario, implicaría una medida regresiva hacia el Estado de Derecho, pues la génesis del Estado Social de Derecho es garantizar, entre otras es la de vigencia de los derechos de los sujetos de especial protección como las personas de la tercera edad, tal como lo sostenido el Consejo de Estado de manera reiterada en su línea jurisprudencial.

(iii) PRINCIPIO DE BUENA FE

Sostiene que COLPENSIONES no comunicó a la extinta fundación SAN JUAN DE DIOS que ya le había efectuado el reconocimiento de la pensión de vejez a la demandante, ni tampoco la fundación SAN JUAN DE DIOS hizo lo propio para efectos de suspender o hacer nuevo estudio de la prestación de jubilación que venía recibiendo; en consecuencia estas entidades incurrieron en culpa levísima que resulta violatoria del principio de buena fe, como lo ha expuesto el Consejo de Estado en sentencia del 01 de septiembre de 2014, expediente No. 3130-13.

SEGUNDO CARGO: DESCONOCIMIENTO DE LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Afirma que la negativa de la entidad, de dar aplicación al principio de buena fe porque no se encuentra regulado en el artículo 831 del Estatuto Tributario como una excepción, desconoce la supremacía de la Constitución sobre las normas legales contemplada en el artículo 4 en concordancia con los artículos 1,2,3 y 95, en tanto la misma Carta Política faculta al Ministerio para aplicar la excepción de inconstitucionalidad al momento de resolver la excepción y no argumentar su decisión en un exceso normativo.

TERCER CARGO: VIOLACIÓN DE LAS NORMAS LEGALES

Expone que los actos acusados también violan el art. 4º de la Ley 1066 de 2006, que recogió lo dispuesto en los artículos 41 del Decreto-Ley 3135 de 1968, 102 del Decreto 1848 de 1969, el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 del Código Procesal del Trabajo y Seguridad Social; en concordancia con el inciso final de art. 157 del CPCA y los artículos 818, 831 y 833 del E.T; disposiciones que establecen un término de prescripción de tres años, en asuntos laborales y en materia pensional lo que se traduce a la prescripción de la acción de cobro.

Arguye que el término de prescripción de la acción de cobro se interrumpe con la notificación del mandamiento de pago (art artículos 818 del ET), que para el caso en concreto fue el 14 de marzo de 2018, cuando se notificó la resolución por medio de la cual se libró mandamiento de pago; de suerte que si el administrado acciona el aparato judicial para hacer exigible sus derecho pensional pasados tres años lo más seguro es que el juez de conocimiento declare prescritas las prestaciones que no se reclamaron oportunamente, por ello la misma suerte debe seguir el pago pretendido por la demanda y en consecuencia los valores pagados antes del 14 de marzo de 2014 se encuentran prescritos.

FALSA MOTIVACIÓN DEL ACTO

CUARTO CARGO: ERROR DE HECHO Y DE DERECHO

La demandante argumenta que el funcionario que expidió los actos administrativos incurrió en un error de hecho y derecho al no despachar favorablemente las excepciones ya que durante el proceso del cobro coactivo en ningún momento se tuvo en cuenta el valor que le fue depositado a la UGPP por virtud de la reliquidación pensional que se le hiciera a la demandante, esto es la suma de \$40.207.372.

1.1.2. OPOSICIÓN

La apoderada de la entidad acepta los hechos de la demanda y precisa que la función de cobro coactivo es reglada, de tal suerte que, contra el mandamiento de pago solo son procedentes las excepciones contempladas en el artículo 831 del E.T., de allí que la excepción de buena fe haya sido rechazada.

Se opone a la prosperidad de las pretensiones, por cuanto la entidad respetó las normas aplicables, en protección del debido proceso de los ejecutados.

Como argumentos de defensa indica que pese a las buenas intenciones de los argumentos de la demandante, no se puede desconocer que no es dable al ejecutor del cobro condonar obligaciones legalmente constituidas en favor de la Nación, por cuanto dicha facultad es exclusiva del Congreso de la República. Es decir, la pretensión de la demandante llevaría a infringir la ley omitiendo deliberadamente el cumplimiento de un deber legal.

Pone de presente que el título que sirve de base para la ejecución no fue demandado por la parte actora, de suerte que se encuentra en firme y ejecutoriado, constituyendo así una obligación clara, expresa y exigible en favor de la demandada. Es decir, encontrándose en la fase de cobro solo proceden las excepciones taxativas previstas en el artículo 831 del Estatuto Tributario, por lo que era procedente seguir adelante con la ejecución y, en consecuencia, el cargo no debe prosperar.

Aduce que por el mero hecho de que la parte se considere a sí misma desigual frente a los demás ciudadanos, ello no implica que en efecto exista esa desigualdad, más aún cuando pretende beneficiarse de una norma como es la Ley 1251 de 2008 que busca proteger a los adultos mayores en condición de vulnerabilidad, postulado que no aplica en este caso dado que la demandante es una persona que goza de una pensión de vejez en cuantía superior a tres salarios mínimos y posee bienes inmuebles.

En lo que toca a la excepción de inconstitucionalidad advierte que no es procedente por cuanto lo que se pretende en las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho es que se ampare un derecho subjetivamente escudado en una norma jurídica, sin embargo, en este caso lo que se busca es que el juez construya el derecho subjetivamente vulnerado.

Ahora, considera que si bien la demandante arguye que el proceso de cobro viola sus derechos fundamentales, lo cierto es que no existe prueba de tal afirmación, por lo que no se logra desestimar la presunción de veracidad de los actos.

Por último, propone como excepción que "los actos administrativos se encuentran ajustados a la legalidad".

1.2. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.2.1. DEMANDANTE

Mediante memorial aportado el 14 de octubre de 2020 la demandante indica que a través de las documentales que reposan en el expediente se logró probar todos y cada uno de los supuestos fácticos.

Reitera que el error radica en que COLPENSIONES no comunicó a la extinta fundación SAN JUAN DE DIOS, en el año 2009, que ya le había efectuado el reconocimiento de la pensión de vejez a la demandante, como tampoco la fundación SAN JUAN DE DIOS hizo lo propio a efectos de suspender o hacer nuevo estudio de la prestación de jubilación que venía recibiendo; en consecuencia esta entidades incurrieron en culpa levisima, puesto que estas entidades están llamadas a actuar con esmerada diligencia y cuidado era la administradora de pensiones en su momento ISS, pues son estas las profesionales en temas pensionales.

Solicita que se concedan las suplicas de la demanda.

1.2.2. DEMANDADA

El apoderado de la entidad presentó alegatos a través de memorial de fecha 27 de octubre de 2017 solicitando que sean negadas las pretensiones toda vez que las resoluciones atacadas encuentran pleno respaldo en el artículo 831 del Estatuto Tributario, norma de orden público que no puede ser inaplicada por el simple hecho de que la demandante la considere desigual, pues desconoce la carga argumentativa que le asiste de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Máxime, cuando la norma cuya inaplicación se pretende, además de no haber sido demandada jamás, sí es constantemente utilizada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, toda vez que, se insiste, esta norma es de vital importancia dentro del procedimiento de cobro coactivo.

Insiste en que no deben prohijarse las pretensiones en tanto se persigue beneficiarse de la Ley 1251 de 2008, modificada por la Ley 1850 de 2017, y esta norma exige calidades que la actora no cumple, dado que la demandante goza de una pensión de vejez en cuantía superior a tres salarios mínimos y posee bienes inmuebles de donde

es posible concluir, luego de un test de proporcionalidad, que la demandante no es un sujeto de especial protección constitucional.

2. PROBLEMA JURIDICO Y TESIS.

¿Era procedente el rechazo de la excepción de buena fe presentada contra el mandamiento de pago en virtud de la edad de la demandante?. ¿Son taxativas las excepciones previstas en el artículo 831 del Estatuto Tributario?

Tesis de la parte demandante:

Es improcedente el rechazo de la excepción de buena fe debido a que es un principio consagrado en la Constitución Política y es deber de los funcionarios dar prevalencia a la norma constitucional sobre la legal, máxime cuando se trata de una persona mayor, con protección especial constitucional.

El error radica en el actuar de las entidades que omitieron comunicar que en el año 2009 se había efectuado el reconocimiento de la pensión de vejez a la demandante, por lo que no se le puede exigir el pago, más aún cuando debe aplicarse la prescripción trienal.

Tesis de la parte demandada:

Es procedente el rechazo de la excepción de buena fé, pues la función de cobro coactivo es reglada y el artículo 831 del Estatuto Tributario prevé de manera taxativa las excepciones que proceden contra el mandamiento de pago, quedando vedado a la administración dejar de aplicar las normas que regulan la actuación.

Tesis del Despacho:

El despacho sostendrá que es procedente el rechazo de la excepción de buena fe debido a que las excepciones previstas en el artículo 381 del Estatuto Tributario son taxativas.

También sostendrá que no operó la prescripción de la acción de cobro regulada por el artículo 817 del Estatuto Tributario, el cual consagra el término de cinco (5) años.

3. CONSIDERACIONES

3.1. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público propuso como excepción que "los actos administrativos se encuentran ajustados a la legalidad" ya que se ajustan en su integridad al Estatuto Tributario, especialmente lo contenido en los artículos 829-1, 831 y 835.

De acuerdo con la manera como fue planteada la excepción, observa el Despacho que en realidad constituye un argumento de defensa, más no una excepción en estricto sentido, razón por la cual será estudiada con el fondo del asunto. Al respecto, el Consejo de Estado manifestó:

"En el derecho colombiano las excepciones se clasifican en previas y de mérito o de fondo. Las previas reciben ese nombre porque se proponen cuando se conforma la litis contestatio. Se refieren generalmente a defectos del procedimiento, como la falta de jurisdicción o de competencia y se permite alegar como previas algunas perentorias, como la cosa juzgada. Las excepciones perentorias o de fondo van dirigidas a la parte sustancial del litigio, buscan anular o destruir las pretensiones de la demandante, con el propósito de desconocer el nacimiento de su derecho o de la relación jurídica o su extinción o su modificación parcial."¹

"En lo tocante a las dos excepciones propuestas por la parte demandada, la Sala considera que no son propiamente tales, porque si bien la excepción en Derecho Procesal es un medio de defensa, como lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia, no puede englobar toda la defensa, como acontece en este caso. Las dos son nociones inconfundibles en dicho derecho. En efecto, mientras la defensa consiste en negar el derecho invocado por la demandante, la excepción de fondo, en estricto sentido, está constituida por todo medio de defensa del demandado que no consista simplemente en la negación de los hechos o del derecho aducido en la demanda sino en la invocación de otro u otros hechos impositivos, modificativos o extintivos, que una vez acreditados como lo exige la ley, aniquilen o enerven las pretensiones del libelo demandatorio. Por ello la Corte ha considerado que la excepción "representa un verdadero contra derecho del demandado, preexistente al proceso y susceptible generalmente de ser reclamado, a su vez, como acción" ²

(Subrayado fuera del texto original).

¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00046-01(34239). Actor: INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES-INCO. Demandado: CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.-COVIANDES. Referencia: RECURSO DE ANULACION DE LAUDO ARBITRAL.

² CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: ERNESTO RAFAEL RIZA MUÑOZ. Santa Fe, de Bogotá, D.C., veintitrés (23) de Agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Radicación número: AC-1675. Actor: AURA NANCY PEDRAZA PIRAGAUTA. Demandado: VIVIANE MORALES HOYOS.

3.2. ARGUMENTOS QUE SIRVEN DE APOYO A LA TESIS DEL DESPACHO

3.2.1. De la prescripción de la acción de cobro tributaria

Las obligaciones tributarias nacen con la vocación de ser cumplidas mediante el pago efectivo, que es la forma general de extinguir las obligaciones. Pero, las obligaciones fiscales se pueden extinguir por otros modos como la prescripción, en concordancia con lo estipulado en el artículo 1625 del Código Civil.

La prescripción, según el artículo 2512 ibídem, *«es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales»*.

En cuanto a las condiciones para que opere la prescripción, el artículo 2535 del Código Civil precisa que *«La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones.»*

Como lo ha expuesto la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la prescripción extintiva de las obligaciones y los derechos hace parte de un tema normativo sustancial; no obstante, el Estatuto Tributario la reguló en el acápite relacionado con el procedimiento, en razón a que la acción de cobro tributaria es ejercida por el Estado en forma coactiva y unilateral, en desarrollo de su poder impositivo fiscal, por lo que en virtud de los principios que rigen a las autoridades³, los cuales exigen la celeridad y eficacia entre otros, en los casos en que el Estado no inicie en un lapso de tiempo determinado, la acción de cobro tributaria, la misma, en virtud del principio de seguridad jurídica, habrá prescrito y por lo tanto se habría perdido la posibilidad de exigir el pago de las sumas adeudadas⁴.

El **artículo 817 del Estatuto Tributario**, antes del año 2002, establecía que la acción de cobro de las obligaciones tributarias prescribía en cinco años, contados a partir de la fecha en que se hicieron legalmente exigibles tales obligaciones. El artículo 86 de la Ley 788 de 2002 modificó el artículo 817 ibídem para precisar los eventos y las fechas a partir de las que se debe contabilizar el plazo de la prescripción. Así, a partir del año 2002, **la acción de cobro de obligaciones tributarias prescribe en cinco años, contados a partir de:** i) la fecha de

³ Artículo 3, Principios, del CPACA.

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia de 10 de octubre de 2002, radicado 1446, consejero ponente Cesar Hoyos Salazar.

vencimiento del término para declarar, cuando la declaración se presenta oportunamente; ii) la fecha de presentación de la declaración, en el caso de presentación extemporánea; iii) la fecha de la presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores, y iv) la fecha de ejecutoria del acto administrativo de determinación o discusión.

De lo anterior, se observa que el término de prescripción de la facultad de cobro se cuenta en todos los casos, a partir del momento en que las obligaciones fiscales se hacen legalmente exigibles⁵. Es decir, la prescripción de la facultad de cobro de la autoridad tributaria se materializa en el término de cinco (5) años contados desde el momento en que se materializa el atributo de la exigibilidad del respectivo título ejecutivo⁶.

Ahora bien, la facultad para decretar la prescripción de la facultad de cobro fue otorgada a los administradores de impuestos, y los jefes de las dependencias de cobranza o quien haga sus veces, en caso que no exista dicha dependencia, al igual que los funcionarios de cobranzas a quienes se les delegue dicha facultad⁷.

Con relación al término de prescripción de la facultad de cobro de los entes territoriales, el Consejo de Estado sostiene en su jurisprudencia que no tienen autonomía para determinar un término de prescripción diferente del establecido en el artículo 817 del Estatuto Tributario⁸.

El término de prescripción de la facultad de cobro de las acreencias tributarias reviste mucha importancia, en razón a que no podrá adelantarse un proceso de cobro coactivo con fundamento en una acción de cobro que hubiere prescrito, toda vez que dicha circunstancia se encuentra determinada como uno de las excepciones en contra del mandamiento del pago; no obstante, en el caso en que un contribuyente decida pagar una obligación que se encuentra prescrita, dicho pago no podrá ser materia de repetición, y por ende no será devuelto, ni compensado, al contribuyente que hubiere pagado sin conocer la prescripción concretizada⁹.

En consecuencia, el proceso de formación del cobro coactivo deberá ser analizado en conjunto, evaluando el título ejecutivo en sus aspectos formales y sustanciales,

⁵ Con relación al momento de exigibilidad de la obligación tributaria la autoridad tributaria en el Concepto oficial 24781 del 25 de abril de 2002, expuso con suficiencia su criterio.

⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 20 de agosto de 2009, expediente 16811, Consejero ponente Martha Teresa Briceño "(...) es a partir de la ejecutoria de los actos administrativos que la obligación tributaria se hace exigible, por tanto, es a partir de dicha ejecutoria que se debe contra el término de prescripción de la acción de cobro".

⁷ Estatuto Tributario, artículo 817, Concepto oficial 26740 del 6 de mayo de 2002.

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia de 10 de octubre de 2002, radicado 1446, Consejero ponente Cesar Hoyos Salazar.

⁹ Estatuto Tributario, artículo 819.

ya que ante las inobservancias del procedimiento, y de la sustancia propia del título se puede constituir una excepción que impida el desarrollo del proceso de cobro.

3.2.2. De la ejecutoriedad de actos administrativos que sirven de título ejecutivo para el cobro coactivo

El artículo 829 del Estatuto Tributario prevé, de manera especial, las reglas para la ejecutoria de los actos administrativos que sirven de título ejecutivo para el cobro coactivo. Así, establece que tales actos se entienden ejecutoriados:

- “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”.

De la lectura de la norma, se advierte que el numeral 4 contiene dos hipótesis distintas, las cuales no pueden confundirse, a saber:

1. Cuando se trata de actos administrativos susceptibles de los recursos propios de la vía gubernativa y éstos han sido interpuestos, debida y oportunamente, y el interesado no ha desistido de ellos, en estos casos, se entenderán ejecutoriados una vez los recursos formulados hayan sido decididos de manera definitiva. Según esta regla, el acto administrativo que sirve de título ejecutivo queda ejecutoriado una vez la entidad oficial decidida los recursos interpuestos, siempre y cuando, el interesado no lo demande ante la jurisdicción, porque de hacerlo se estaría ante el siguiente supuesto legal.
2. Cuando los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo fueron demandados ante la jurisdicción porque el afectado no compartió la decisión de la administración y acudió al aparato judicial en ejercicio de las acciones contencioso administrativas, para obtener la declaratoria de nulidad y el restablecimiento de sus derechos. En estos casos, se entenderán ejecutoriados una vez sea proferida la decisión judicial definitiva.

Según esta regla especial, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo, impide que ese acto tenga fuerza ejecutoria, la cual adquiere en el momento en que la jurisdicción decida, de manera definitiva, la respectiva demanda, en el sentido de

no acceder a la pretensión de nulidad del acto.

Sobre el tema, la jurisprudencia ha sostenido que la fuerza ejecutoria de los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo tiene una regla especial en materia tributaria, pues la ejecutoriedad del acto solo se adquiere cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo decida definitivamente las acciones de restablecimiento del derecho que se hayan interpuesto¹⁰.

De conformidad con el artículo 829, numeral 4, del Estatuto Tributario, la acción de nulidad y restablecimiento instaurada contra el acto administrativo que sirve de título ejecutivo suspende la ejecución de este hasta cuando la jurisdicción decida de manera definitiva la legalidad del acto.

3.2.3. Imposibilidad de estudiar legalidad del acto de determinación en sede de jurisdicción coactiva

El inciso primero del artículo 829-1 del Estatuto Tributario – ET- dispone que *en el procedimiento administrativo de cobro no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de discusión en la vía gubernativa.*

En aquel sentido se ha pronunciado pacíficamente la jurisprudencia de esta jurisdicción, señalando que el cuestionamiento a los actos administrativos que prestan mérito para el cobro han de recurrirse independientemente, ante la propia administración y, de ser el caso, ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme lo dispone la ley:

"El análisis en mención no puede ser objeto del proceso de cobro, pues, el artículo 829-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 105 de la Ley 6 de 1992, prohíbe debatir, dentro del procedimiento administrativo de cobro, cuestiones que debieron ser objeto de discusión en la vía gubernativa, por cuanto para cobrar administrativamente una obligación fiscal, el título ejecutivo debe estar en firme. Si existen cuestionamientos en relación con los actos ejecutoriados que constituyen título ejecutivo, el interesado debe interponer los recursos administrativos correspondientes y, posteriormente, si es del caso, acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En efecto, si, una vez surtida la vía gubernativa, el deudor pretende discutir la legalidad de los actos administrativos ejecutoriados que le impongan la obligación de pagar una determinada suma de dinero a favor del fisco nacional o, lo que es lo mismo, cuestionar la validez misma del título ejecutivo en su

¹⁰ Sentencia del 11 de noviembre de 2010, Exp. 17357, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

*contra, debe demandar tales actos en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*¹¹

De acuerdo con lo anterior, no es dable controvertir la legalidad de los actos de determinación y liquidación de aportes mediante excepciones propuestas dentro del proceso de cobro coactivo, ni tampoco en el proceso judicial adelantado contra el acto que negó las excepciones¹².

Lo anterior se fundamenta en que el proceso administrativo de fiscalización y determinación de aportes en mora al Sistema General de Seguridad Social, que resulta en la expedición de una liquidación certificada de la deuda y el proceso de cobro de obligaciones fiscales en mora soportadas en un acto administrativo que presta mérito ejecutivo, son procesos distintos y apuntan a propósitos diferentes: **en el uno se determina y liquida oficialmente la obligación y en el otro se ejecuta el cobro de lo debido cuando aún no ha sido cancelado.**

3.3. EL CASO EN CONCRETO

De manera previa debe dejarse expresamente dicho que, en el caso concreto, la demandante pretende la nulidad del acto administrativo que resuelve las excepciones en su contra y el acto administrativo que ordena seguir adelante con la ejecución.

Respecto de los actos que se expiden en los procedimientos de cobro coactivo, el artículo 835 del ET prescribe que solo son demandables ante la Jurisdicción Contencioso–Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones, sin distinguir entre aquellos que se resuelvan a favor o en contra del deudor, y aquellas que ordenan llevar adelante la ejecución¹³.

Por su parte, el artículo 101 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el

¹¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta en sentencia del 26 de octubre de 2009 Exp. 16976. Posición que ha sido reiterada en las siguientes providencias, entre otras, Consejo De Estado, Sección Cuarta de 10 de abril de 2008; Consejo de Estado, Sección Cuarta de 28 de noviembre de 2013, Exp. 18528; Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de 9 de agosto de 2018 Exp 21560.

¹² Consejo de Estado, Sección Cuarta en Sentencia 20 de septiembre de 2017 exp. 21693.

¹³ ARTICULO 835. INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción. (Resalta el Juzgado).

crédito¹⁴. En tanto que, el artículo 43 *ibídem* prevé el estudio de legalidad de los actos que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación. Por esta razón, se ha permitido el control de los actos que deciden situaciones jurídicas de fondo, siempre que estén relacionados con el cobro y no con la determinación de la obligación ejecutada¹⁵.

En este orden de ideas, debido a que por disposición expresa del legislador no es susceptible de control el acto que resuelve las excepciones en contra del deudor debe seguirse con el control de legalidad exclusivamente del acto que ordenó seguir adelante la ejecución, empero, sin desconocer los argumentos que sirvieron de fundamento por la administración para negar la excepción de buena fe propuesta por la demandante, los cuales se encuentran contenidos en la Resolución No. 1244 del 08 de mayo de 2018.

Dicho ello, corresponde al despacho pronunciarse acerca de los cargos de la demanda, no sin antes advertir que aun cuando hace parte de la argumentación del actor que la vulneración a la dignidad humana se materializa al pretender el reembolso de una alta suma de dinero que no esperaba, por considerar -de buena fe- que las pensiones recibidas eran causa de la labor prestada en dos entidades¹⁶; tales alegaciones son ajenas al trámite del procedimiento de cobro coactivo y su control de legalidad, en tanto que al conocer del asunto, ya en sede de Jurisdicción coactiva, no habrá de entrar a estudiar la legalidad de la actuación administrativa que finalizó con el acto administrativo contentivo del título a ejecutar.

Igual suerte ocurre con el argumento relacionado con la buena fe de la demandante en tanto COLPENSIONES no comunicó a la extinta fundación SAN JUAN DE DIOS que

¹⁴ ARTÍCULO 101. CPACA CONTROL JURISDICCIONAL. Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.

La admisión de la demanda contra los anteriores actos o contra el que constituye el título ejecutivo no suspende el procedimiento de cobro coactivo. Únicamente habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo:

1. Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y

2. A solicitud del ejecutado, cuando proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso, esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, salvo lo dispuesto en leyes especiales. Esta suspensión no dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medidas cautelares.

PARÁGRAFO. Los procesos judiciales contra los actos administrativos proferidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo tendrán prelación, sin perjuicio de la que corresponda, según la Constitución Política y otras leyes para otros procesos.

¹⁵ Auto del 17 de febrero de 2005, exp: 15040, C.P. Dr. Héctor J. Romero; auto de 27 de marzo de 2014, exp: 20244 CP: Martha Teresa Briceño de Valencia; auto del 12 de febrero de 2019, exp: 22635 CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez; sentencia del 26 de julio de 2018, expediente: 22031, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez

¹⁶ Ver documento No. 1. Demanda, pág. 4. Indica textualmente: *"Para el caso en concreto, la manifestación de la demandada, no solo en el acto acusado sino en todo el proceso administrativo viola flagrantemente los principios Constitucionales establecidos en el artículo primero y segundo de la norma superior, pues pretende que la demandante le reembolse una suma tan alta de dinero, lo cual no es materialmente posible toda vez que carece de recursos económicos y de bienes de su propiedad que pudieran servir de garantía de la supuesta obligación. Aunado a ello se le causa un traumatismo a la demandante imponiéndole pagar un valor tan elevado el cual no se esperaba, habida cuenta que mi mandante consideraba recibir dos pensiones por haber laborado durante largos periodos en dos entidades distintas, lo que resulta de contera violatorio al derecho a la dignidad humana por cuanto no solo se afecta su plan de vida sino también su integridad moral."*

ya le había efectuado el reconocimiento de la pensión de vejez a la señora Griselda Rojas Monagal, ni tampoco la fundación SAN JUAN DE DIOS hizo lo propio para efectos de suspender o hacer nuevo estudio de la prestación de jubilación que venía recibiendo.

Notese que con estas premisas se pretende sea estudiada la obligación de la demandante, sin embargo, el proceso administrativo de cobro, previsto en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario, es un trámite especial que no tiene por finalidad declarar o constituir obligaciones o derechos, sino hacer efectivas, mediante su ejecución, las obligaciones claras, expresas y exigibles previamente definidas a favor de la Nación y a cargo de los obligados¹⁷.

Dada la naturaleza del proceso de cobro coactivo el análisis de la nulidad de los actos administrativos proferidos debe centrarse en las decisiones contenidas en dichos actos, esto es, en la decisión sobre las excepciones que contra el mandamiento de pago se hayan proferido, y no sobre aspectos de fondo relacionados con la legalidad del o los títulos ejecutivos que contienen la definición de las sumas de dinero a favor de la Administración¹⁸.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha reiterado lo siguiente¹⁹ :

"Es claro que la finalidad del proceso de cobro coactivo es la efectividad de las obligaciones previamente definidas a favor del fisco, y no la declaración o constitución de las mismas, ni mucho menos la revisión de aspectos propios de la etapa de determinación del impuesto, como son los que atañen a los elementos de la obligación tributaria.

Por tanto, no hay lugar a considerar en esta instancia las posibles objeciones que pudiesen plantearse frente a la legalidad de los actos de determinación del tributo o las sanciones que la Administración hace valer mediante el proceso de cobro coactivo, pues tales objeciones debieron plantearse en sede administrativa -y eventualmente judicial- dentro del proceso de expedición de los actos de determinación tributaria o sancionatorios, según el caso."²⁰

En tal sentido, de plano serán rechazados los cargos tendientes al estudio de aspectos de fondo respecto de la determinación de la obligación y, en su lugar, el

¹⁷ Sentencia del 04 de abril de 2019, exp. 24045, CP: Milton Chaves García.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencia del 30 de julio de 2020, radicado No. 25000-23-37-000-2014-00519-01(23916). C.P.: Milton Chaves García.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 4 de octubre de 2018, expediente nro. 22450, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, Sentencia del 26 de julio de 2018, expediente nro. 22031, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, Sentencia del 1º de junio de 2016, expediente nro. 20165, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y Sentencia del 8 de marzo de 2019, expediente nro. 13392, M.P. Milton Chaves García.

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 08 de marzo de 2019, exp.23392. M.P. Milton Chaves García.

Juzgado se pronunciará únicamente sobre la procedencia de la excepción de buena fe aducidas por el demandante dentro del proceso de cobro y resuelta de manera desfavorable en los actos administrativos demandados, así como la prescripción de la acción.

Pues bien, las excepciones contra el mandamiento de pago se encuentran reguladas en el inciso 3 del artículo 831 del Estatuto Tributario, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 831. EXCEPCIONES. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:

1. El pago efectivo.
2. La existencia de acuerdo de pago.
3. La de falta de ejecutoria del título.
4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
6. La prescripción de la acción de cobro, y
7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

De lo anterior se evidencia que, en materia de cobro coactivo, las excepciones son taxativas, lo cual exige que en el marco del proceso únicamente se puede estudiar la procedencia de las excepciones enlistadas en el citado artículo²¹.

Esto significa que la negativa de la demandada de declarar probada la excepción -en tanto no se encuentra regulada en el artículo 831 del ET- se ajusta a derecho, habida consideración que la actuación del Ministerio se acogió al principio de legalidad, cuya materialización es inherente al Estado Social de Derecho a fin de evitar la arbitrariedad y asegurar la igualdad de todas las personas ante las actuaciones administrativas del Estado que se encuentran sometidas al imperio de la Constitución y la ley (artículo 121 Constitución Política).

Ahora bien, indica la demandante que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debió dar prevalencia a la Constitución y haber aplicado la excepción de inconstitucionalidad ante el exceso normativo del artículo 831 del ET, ya que no contempla la excepción de buena fe, principio contenido en el artículo 83 de la Constitución Política y en el artículo 164 del CPACA que dispone que no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas

²¹ Al respecto ver Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 23 de julio de 2020, radicado No. 08001-23-33-000-2016-00755-01(23489). C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez (E) y Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección cuarta Subsección B. Sentencia del 22 de febrero de 2018, radicado No. 11001 33 37 040 2017 00023 01. M.P.: José Antonio Molina Torres.

a los particulares de buena fe, aplicables en virtud del principio de favorabilidad de la Ley.

En tratándose de la excepción de inconstitucionalidad, el artículo 4 de la Constitución Política establece que “[e]n todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

Así, la excepción de inconstitucionalidad es un recurso o instrumento jurídico que puede solicitar el ciudadano y debe ejercer la autoridad pública, para garantizar que la Constitución se realice y se cumpla cuando se advierta que entre una disposición de ésta y una ley o reglamento, en suma una norma inferior existe una “incompatibilidad”, por lo tanto, adquiere el derecho a que se aplique la disposición constitucional. En sentido constitucional es el derecho a la plenitud de la Constitución Política.

En el ámbito jurisdiccional, el juez se encuentra vinculado a los postulados de la Constitución Política pues, a pesar de estar sometido al imperio de la Ley en sus decisiones (Art. 230 CP), el concepto de Ley debe ser entendido como ordenamiento jurídico donde la Constitución es afluente, prevalece y condiciona su interpretación y aplicación, en tanto es correcta la hermenéutica sólo si se ofrece conforme con la Constitución. Es decir, se constitucionaliza la ley no porque ésta deje de tener eficacia sino porque se debe interpretar y aplicar a partir de los postulados, valores, principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política. Una de las maneras de garantizar este nuevo paradigma es la excepción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, la excepción de inconstitucionalidad es también un medio de control establecido en el artículo 148 del CPACA. Esta disposición señala que el juez *“podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley. La decisión consiste en inaplicar un acto administrativo solo producirá efectos en relación con el proceso del cual se adopta”*.

Obsérvese que se le otorga la facultad al juez- “podrá”-, y la única condición que establece es que lo actos administrativos “vulneren” la Carta. La diferencia entre el artículo 4 de la Constitución y esta disposición del CPACA, es que el primero establece una condición más estricta, la “incompatibilidad”, mientras que esta última solo exige vulneración.

Así la Corte Constitucional, en sentencia de unificación SU-132-2013, estableció que se configuraba un defecto sustantivo por inaplicación de la excepción de inconstitucionalidad debido a la violación directa de la Constitución.

"La jurisprudencia constitucional ha definido que "la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a una caso concreto y las normas constitucionales".²² En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política. (Subrayado fuera de texto).

...

La razón por la cual se considera que el no hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad da lugar a un defecto sustantivo es debido a que, el juez competente empleó una interpretación normativa sin tener en cuenta que ésta resultaba contraria a los derechos y principios consagrados en la Carta Fundamental. Por lo tanto, basó su decisión en una norma que, de acuerdo con el principio de interpretación conforme a la Constitución, no podría existir en nuestro ordenamiento. En consecuencia, se expide un fallo con fundamento en normas que, siendo de menor jerarquía, van en contra de los principios y derechos establecidos en la Constitución Política y, así, se genera un quebrantamiento de la misma."

Desde la perspectiva anterior, debe señalarse que no se habrá de confundir un juicio constitucional contra una norma de carácter general por vía de excepción de inconstitucionalidad que sirvió de fundamento a un acto administrativo demandado en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, con un control general de constitucionalidad contra ese mismo acto general.

Mientras el primero se restringe a una comparación entre dos disposiciones (Constitución Vs ley/reglamento/acto administrativo) para determinar si entre ella existe una incompatibilidad entre disposiciones, la cual debe ser directa, palmaria y flagrante; el segundo juicio es general e integral con base en todas las disposiciones de la Constitución Política.

Es decir que, la comparación entre las normas surge a partir de una comparación entre dos interpretaciones o sentidos distintos de aquellas. Son razonamientos complejos

²² Véase en sentencia T-389 de 2009.

construidos a partir de premisas jurídicas y fácticas. Además, los efectos inter partes y erga omnes, respectivamente, también son diferencias importantes.

Sin embargo, debe precisarse que según el artículo 148 del CPACA el juicio es de vulneración, por lo que resulta más abierto. Por esta razón se hacen juicios materiales y complejos por vía de excepción, y no una simple confrontación entre disposiciones.

La técnica para el control de legalidad es que el acto debe acusarse por ilegal conforme a las causales establecidas de manera general en el artículo 137 CPACA y así el parámetro de comparación es la norma de rango inferior y no la Constitución; sin embargo, el juez, como garante de los derechos dentro del Estado Social de Derecho, debe preferir y decidir a partir de la Constitución cuando encuentre "incompatibilidad" entre ésta y una norma de rango inferior. (Art. 4 CP).

Establecido lo anterior, debe decirse que no se advierte que los actos administrativos demandados se funden en una norma de rango inferior inconstitucional, en la medida que el artículo 831 del ET surge en virtud de la libertad que goza el legislador, dada por mandato constitucional, para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial; a partir de ella, le corresponde evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento administrativo o judicial.

La finalidad de la norma no es otra que delimitar los casos en los que procede la terminación del procedimiento por la imposibilidad de efectuar el cobro de lo adeudado al Estado, más no se puede con las excepciones discutir de nuevo la obligación pues, se reitera, el proceso de cobro coactivo busca poder hacer efectivo el cobro de las obligaciones o deudas surgidas de la potestad impositiva del Estado y se pretende exigir su cumplimiento cuando el sujeto pasivo de dicha obligación lo ha incumplido parcial o totalmente, razón por la cual, tampoco se evidencia que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debiera inaplicar el artículo 831 del Estatuto Tributario por resultar incompatible con el artículo 83 de la Constitución, pues recordemos que la norma señala que todas las actuaciones, tanto de los particulares como de las autoridades, deben ceñirse a los postulados de la buena fe. Es decir, *la norma exige ajustar los comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una "persona correcta (vir bonus)", de manera*

*que presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la "confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada"*²³.

Valga decir también que, no desconoce el Despacho que las actuaciones administrativas deben respetar todas las garantías constitucionales y velar por el respeto de los principios que las rigen. Sin embargo, el rechazar la excepción por no estar prevista en la norma no es desconocedor del principio de buena fe, más aún cuando, atendiendo al argumento esbozado por la demandante, se predica respecto de los pagos efectuados por la administración por concepto de mesada pensional y el pago que fuere depositado a la UGPP por la suma la suma de \$40.207.372 en virtud de la reliquidación pensional que se le hiciera a la demandante; asunto que debió ser debatido, ya sea en sede administrativa o sede judicial, contra las Resoluciones No. 181 de 25 de septiembre de 2016 y No. 019 del 19 de enero de 2017, mediante las cuales se declaró la obligación de la señora Griselda Rojas de reintegrar a favor de la Nación las sumas de dinero discutidas.

En otras palabras, no es posible plantear en este proceso judicial, en el que se controvierte la legalidad del acto que negó las excepciones propuestas en un proceso de cobro coactivo, los cargos de nulidad que debieron proponerse en la vía administrativa y en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de liquidación oficial del tributo.

Por otro lado, es importante destacar que dentro del proceso de cobro coactivo no se encuentra probado que la demandada haya desconocido el deber de garantizar y hacer efectivos el principio y derecho a la igualdad y protección al adulto mayor de la demandante.

Los principios constitucionales consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata²⁴.

Concretamente, el principio de igualdad impone al Estado el deber de tratar a los individuos de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos, obligándose a actuar bajo cuatro mandatos²⁵:

²³ Corte Constitucional Sentencia C-1194 de 200 y C-745 de 2012.

²⁴ Corte Constitucional sentencia C-1287 de 2001.

²⁵ Corte Constitucional C-022 de 1996 Carlos Gaviria Díaz, en cita de Bernal Pulido, Carlos (2005). EL DERECHO DE LOS DERECHOS: Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales. Universidad Externado de Colombia. ISBN 958-616-902-2. Pág. 257.

- (i) trato idéntico a destinatarios que se encuentran en circunstancias idénticas,
- (ii) trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comportan ningún elemento común,
- (iii) trato prioritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de las diferencias) y,
- (iv) trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso la diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de las similitudes).

En este orden de ideas, en el sub examine, no se acreditó que el Ministerio haya dado trato diferente a un ciudadano en iguales condiciones a las de la señora Griselda Rojas.

En cuanto al cargo relativo al desconocimiento del artículo 4º de la Ley 1066 de 2006, que recogió lo dispuesto en los artículos 41 del Decreto-Ley 3135 de 1968, 102 del Decreto 1848 de 1969, el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 del Código Procesal del Trabajo y Seguridad Social; en concordancia con el inciso final de art. 157 del CPCA y los artículos 818, 831 y 833 del E.T; disposiciones que, a juicio del demandante, establecen un término de prescripción de tres años, en asuntos laborales y en materia pensional, lo que se traduce en la prescripción de la acción de cobro, dirá el despacho que esta figura está regulada de manera especial en el artículo 817 del Estatuto Tributario que prevé el término de cinco años contados a partir de: i) la fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente, ii) la fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea, iii) la fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores, iv) la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

Conforme a la citada disposición, se evidencia que las resoluciones No. 0181 del 25 de noviembre de 2016 y No. 0019 de 19 de enero de 2017 fueron notificadas personalmente a la señora Griselda Rojas Monaga el día 02 de marzo de 2017²⁶, quedando ejecutoriadas y cobraron firmeza el 17 de marzo de 2017, pues a pesar de que la demandante presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la resolución No. 0181 del 25 de noviembre de 2016, el día 17 de abril de 2017²⁷, estos

²⁶ Ver documento No. 6. EXPEDIENTE DIGITALIZADO. Pág. 166.

²⁷ Ibídem. Pág 218.

fueron rechazados, por haber sido presentados extemporáneamente, a través de la resolución No. 172 del 12 de mayo de 2017, notificada el 23 de mayo de 2017.

Así, teniendo en cuenta que el término de cinco (5) años empezó a correr desde la fecha de ejecutoria del acto administrativo, no ha operado la prescripción de la acción de cobro, por lo que el cargo no se encuentra llamado a prosperar.

Como se puede observar, no procede declarar la nulidad de los actos demandados al no prosperar ninguno de los cargos elevados en la demanda, por lo que deberán rechazarse las pretensiones, previo a resolver sobre la condena en costas.

CONDENA EN COSTAS

Por otro lado, en lo atinente a la condena en costas y agencias del derecho, la sentencia habrá de disponer sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del CGP²⁸.

Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas²⁹, por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse en costas a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca que se causaron y se condenara exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada dentro del proceso.

Sin embargo, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es una constante que se ventilen asuntos de interés público, razón por la cual habría lugar a suponer que no hay condena en costas. No obstante, según la Sentencia del Consejo de Estado Sección Cuarta, Sentencia 050012333000 2012 00490 01 (20508), agosto 30/16 se indicó que la administración tributaria no está exonerada de la condena en costas por el mero hecho de que la función de gestión de recaudo de los tributos conlleve de manera inherente un interés público.

Luego, es preciso destacar que no es de recibo la exigencia de que se aporte al expediente una factura de cobro o un contrato de prestación de servicios que certifique el pago hecho al abogado que ejerció el poder, debido a que:

²⁸ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

²⁹ Artículo 365 del Código General del Proceso.

- i) Las tarifas que deben ser aplicadas a la hora de condenar en costas ya están previstas por el Acuerdo No. PSAA16-10554 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.
- ii) Para acudir este proceso debe acreditarse el derecho de postulación y;
- iii) El legislador cobijó la condena en costas aun cuando la persona actuó por sí misma dentro del proceso, basta en este caso particular con que esté comprobado en el expediente que la parte vencedora se le prestó actividad profesional, como sucede en el presente caso³⁰.

Por tanto, se condenará en costas a la parte vencida.

En mérito de lo antes expuesto, el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

RESUELVE:

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- CONDENAR en costas a la parte vencida en este pleito.

TERCERO.- En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, previa anotaciones de rigor y expedición de copia de la presente providencia con constancia de su ejecutoria.

CUARTO.- Reconocer personería para actuar como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al abogado Freddy Leonardo González Araque, en los términos de la Resolución No. 0928 del 27 de marzo de 2019.

QUINTO.- Como medida adoptada por el Despacho para hacer posibles los trámites virtuales, todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso debe ser enviada **únicamente** por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co** .

³⁰ Ver Documento No.6. EXPEDIENTE DIGITALIZADO, págs. 472 a 475 y Documento No. 14. ESCRITO DE ALEGATOS MIN HACIENDA, págs. 3 a 6.

Es indispensable (i) escribir en el espacio "ASUNTO" de los mensajes virtuales los 23 dígitos del proceso, pues sin esta identificación del mismo no será posible darle trámite y (ii) enviar archivos DOC, DOCX, o PDF livianos Max 500 k, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y que tengan calidad para envío por correo, con el fin de que se pueda dar expedito trámite a lo enviado.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso¹³ y 3 del Decreto 806 de 2020¹⁴ las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, sino también a los correos electrónicos de las demás partes que se ponen en conocimiento:

estudio@litigius.com.co

rrlexfirma@gmail.com

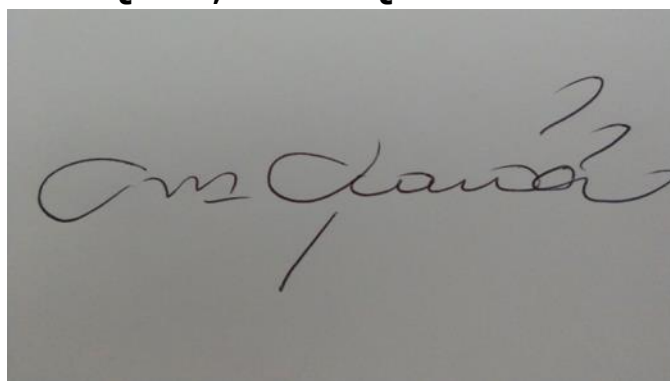
freddy.gonzalez@minhacienda.gov.co

notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

La atención al público se presta de manera telefónica en el número 3134895346 de lunes a viernes entre las 8:00 am y la 1:00 pm y las 2:00 pm y 5:00 pm.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

A rectangular box containing a handwritten signature in black ink. The signature is cursive and appears to read 'Ana Elsa Agudelo Arévalo'.

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZ**

