

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DIECINUEVE ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE CALI

Santiago de Cali, trece (13) de enero de dos mil veintidós (2022).

SENTENCIA

Radicación No.	76001-33-33-019-2018-00272-00
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante:	Red Salud del Oriente E.S.E.
Demandado:	Distrito de Santiago de Cali

ANTECEDENTES

Por conducto de apoderado judicial, la entidad Red de Salud del Oriente E.S.E, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demanda al Distrito de Santiago de Cali, representado por su alcalde, en orden a obtener las siguientes

DECLARACIONES:

1. Que se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. 4131.3.21.140391 de diciembre 30 de 2015 por la cual se expide un mandamiento de pago, 4131.032.21.13582 de diciembre 29 de 2017 por la cual se resuelve un escrito de excepciones y 4131.3.21.9110 de mayo 23 de 2018, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición.
2. Que como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho se señale que la Red de Salud del Oriente, no se encuentra obligada a cancelar la suma de diecisiete millones doce mil quinientos treinta y seis pesos (\$17.012.536) Mcte, por concepto de retención de valor de la estampilla de Prodeporte a los contratos celebrados en la vigencia de 2009.
3. Que como consecuencia de la declaración anterior, el Distrito de Santiago de Cali, deberá reintegrar a la Red de Salud del Oriente, debidamente indexados, los valores que hubiese pagado por concepto de la Estampilla Prodeporte de la vigencia de 2009.

El apoderado de la demandante, fundamentó su libelo en los siguientes,

HECHOS:

1. A través de oficio No. 41.31.1.12.10.07 de agosto 12 de 2013, corregido por oficio 431.1.12.10.01 de septiembre 27 de 2013, el Departamento de Hacienda Municipal formuló requerimiento por concepto de retención de la estampilla pro deporte de la vigencia 2009.

2. Que mediante Resolución No. 4131.1.12.6-1322 del 29 de enero de 2014, el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal de Cali, declaró deudor moroso a la Red de Salud del Oriente, por valor de diecisiete millones doce mil quinientos treinta y seis pesos (\$17.012.536) por concepto del gravamen municipal de la estampilla Pro-deporte liquidado por los contratos celebrados en el año 2009, que fue recurrido y confirmado.

3. Por resolución No. 4131.3.21.140391 de diciembre 30 de 2015, se profirió mandamiento de pago contra la Red de Salud del Oriente, por valor de diecisiete millones doce mil quinientos treinta y seis pesos (\$17.012.536) correspondiente a la retención de la estampilla Pro-deporte de la vigencia 2009. Contra esta resolución se propusieron excepciones, las que fueron resueltas de manera negativa por la Resolución No. 4131.032.21.13582 de diciembre de 2017, y contra la cual se interpuso recurso de reposición, la cual fue resuelta de manera desfavorable en la Resolución No. 4131.032.21.9110 de mayo 23 de 2018.

NORMAS VIOLADAS

Constitución Nacional Artículos 2, 4, 29, 48 y 120.
Artículo 714 del Estatuto Tributario.

DEL TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida por auto del 15 de febrero de 2019, ordenándose entre otras cosas, la notificación de la entidad demandada y del Agente del Ministerio Público.

Notificada la entidad demandada, dentro del término para ello dispuesto contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones y formulando las excepciones de legalidad de los actos administrativos demandados y la innominada. (archivo 06. 23-01-2020_Contestación demanda Mpio. Cali).

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Por auto del 19 de enero de 2021, se les concedió a las partes el derecho de alegar de conclusión, lo cual fue aprovechado por ellas para reafirmar sus posiciones jurídicas.

En este punto es del caso destacar la intervención de la Señora Procuradora destacada ante el Juzgado luego que solicita acceder a las pretensiones de la demanda y para ello hace hincapié en que no existía una situación consolidada respecto a la obligación de la ESE RED DE SALUD DE ORIENTE.

Y que al no existir las normas que creaban la tasa pro deporte en Cali, como consecuencia de la declaración de nulidad efectuada por el Tribunal del Valle en primera instancia, y el Consejo de Estado en segunda, el municipio de Santiago de Cali, carece de fundamento legal para exigirle a la demandada la retención y pago de la tasa pro deporte, pues la nulidad de los actos administrativos tiene, por regla general, efectos a partir de la fecha de expedición de los mismos debido a que se tiene como si el acto no hubiera existido, es decir, que la decisión de anulación tiene efectos retroactivos (*ex tunc*), de modo que permite asumir que las cosas vuelvan al estado anterior al de la expedición del acto anulado.

Dicho lo anterior, procede el despacho a proferir la sentencia, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES:

Antes de estudiar el fondo del asunto es del caso pronunciarse sobre las excepciones propuestas por la demandada. En lo que se refiere a la de legalidad de los actos administrativos demandados por ser una oposición directa a las pretensiones será resuelta conjuntamente con ellas.

Y en cuanto a la innominada al no existir una excepción para dar acreditada no se hará uso de esa atribución.

Definido lo anterior, es procedente entrar a dictar sentencia con fundamento en el siguiente:

PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico en este proceso se contrae a establecer si hay lugar al procedimiento de cobro coactivo que adelanta el Distrito de Cali contra la Red de Salud del Oriente E.S.E. por el valor de la tasa pro deporte municipal del año 2009.

Antes de abordar el procedimiento de cobro coactivo que aquí se cuestiona, es del caso analizar la tasa prodeporte.

En este orden de ideas, el Concejo Municipal de Santiago de Cali dio origen a la Tasa Pro - Deporte Municipal, a través del Acuerdo No. 032 de 1998, donde se determinó, entre otras cosas, los sujetos activos y pasivos, la base gravable, el hecho generador y la tarifa, que sirvió como base para que posteriormente, el Alcalde de Santiago de Cali, expidiera el Decreto Municipal No. 150 del ocho (08) de marzo de 1999, donde se reglamentaba su recaudo. Este Acuerdo fue modificado por el Concejo Municipal de Santiago de Cali, por los Acuerdos Nos. 037 de 1999 y 067 de 2000, en lo referente a la tasa pro – deporte.

El Acuerdo 032 de 1998, estableció la tasa pro – deporte municipal así:

“ARTÍCULO SESENTA Y DOS: DEFINICIÓN. Es la imposición que hace el municipio a toda persona natural o jurídica que suscriba contratos o negocie con él, para financiar a través de la Secretaría del Deporte programas y proyectos de Inversión Social de acuerdo con los parámetros de la ley 181 de 1995.

ARTÍCULO SESENTA Y TRES: SUJETO ACTIVO. El sujeto activo de la tasa pro – deporte municipal es el municipio de Santiago de Cali.

ARTÍCULO SESENTA Y CUATRO: SUJETO PASIVO. Es la persona natural o jurídica que suscriba contratos o negocie en forma ocasional, temporal o permanente, para la prestación de servicios públicos, suministros, obra, asesoría y demás vinculación contractual con el municipio de Santiago de Cali.

ARTÍCULO SESENTA Y CINCO: BASE GRAVABLE. Para los responsables del pago de la tasa pro deporte municipal, la base gravable, será el valor total de la cuenta determinado en el comprobante de egreso que se autorice para la persona natural o jurídica.

ARTÍCULO SESENTA Y SEIS: TARIFA. La tarifa de la tasa pro deporte municipal, será el 1% del valor total de la cuenta cuando éste sea superior a cinco salarios mínimos mensuales”.

Esta normativa, junto con los Acuerdos que la modificaron y el Decreto que los reglamenta, fueron declarados nulos por el Consejo de Estado en providencia del veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013), C.P.: María Claudia Rojas Lasso, radicación número: 76001-23-31-000-2005-05532-02, Actor: Víctor Hugo Becerra Hermida, Demandado: Municipio de Santiago de Cali. El principal argumento para adoptar esa decisión se resume en el siguiente aparte del fallo mencionado:

“...
En esta ocasión la Sala avala los planteamientos expuestos en caso similar, anteriormente transcrito, en el sentido de que el artículo 75 de la Ley 181 de 1995 no autorizó la creación de gravamen alguno; por lo tanto, en el presente, la Administración Municipal de Cali, con la expedición de los actos acusados vulneró los lineamientos constitucionales para el ejercicio de la actividad tributaria y, en consecuencia, se confirmará la decisión del Tribunal Administrativo del Valle.”

En conclusión, el fundamento normativo de la tasa prodeporte fue anulado por el Consejo de Estado.

Y siguiendo con el discurso normativo tenemos que los actos administrativos que se cuestionan corresponden a un procedimiento de cobro coactivo, por lo que es del caso precisar que ha entendido la Corte Constitucional¹:

“...
17.- Como quiera que, de acuerdo con el artículo 125 Superior la función administrativa está al servicio del interés general y se rige, entre otros, por los principios de eficacia, economía y celeridad, el ordenamiento jurídico le concedió la facultad de cobro coactivo a algunas autoridades públicas. El procedimiento administrativo de cobro coactivo se ha definido por la jurisprudencia constitucional como: “un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, de las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.”

Dicha prerrogativa de la administración, a su vez, se consagra como obligación para algunas autoridades públicas. En efecto, el artículo 98 del CPACA le impuso el deber de recaudar las obligaciones creadas en su favor y que consten en documentos que presten mérito ejecutivo a: (i) los órganos, organismos o entidades estatales; (ii) las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y (iii) los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

En la medida en que la facultad en mención pone a la autoridad en una posición - juez y parte- que rompe el equilibrio que se alcanza en un proceso judicial como

¹ T-412 de 2017

consecuencia de la intervención de un tercero neutral, el ejercicio de cobro coactivo corresponde a una actuación reglada, regida por las normas especiales establecidas para cada entidad o, en su defecto, por las previsiones correspondientes del Estatuto Tributario y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

Ubicando conceptualmente los temas que rodean la discusión, es del caso de estudiar el fondo del asunto.

CASO EN CONCRETO

Tenemos que el Distrito de Santiago de Cali libró mandamiento de pago, mediante Resolución No. 4131.3.21.140391 del 30 de diciembre de 2015, contra la Red de Salud de Oriente por la omisión en el pago de la tasa Pro Deporte por los contratos suscritos en el año 2009.

La Resolución No. 4131.1.12.6-1322 del 29 de enero de 2014, por medio de la cual se declaró deudor moroso de tasa prodeporte municipal a un agente responsable y una cuantía de \$ 17.012.536.

Una vez notificado el mandamiento de pago mencionado, la entidad accionante propuso excepciones de inexistencia del título ejecutivo, falta de competencia de la autoridad impositiva y prescripción de la acción cobro, las cuales fueron desatadas desfavorablemente por la Resolución No. 4131.032.21.13582 del 29 de diciembre de 2017.

De este acto administrativo es del caso destacar lo siguiente:

“ ...

Como se evidencia en el artículo que antecede, contra el mandamiento de pago proceden las excepciones que de manera taxativa se encuentran en la norma, por lo que este Despacho se pronunciará conforme a derecho, respecto al numeral 6 del artículo 182 del Decreto 139 de 2012, que establece como excepción contra el mandamiento de pago “la prescripción de la acción de cobro”. Invocada por la actora dentro del término de Ley.

Que la Resolución de mandamiento de pago No. 4131.3.21.140391 del 30 de diciembre de 2015, notificada por correo el 26 de septiembre de 2017, tiene como fundamento el título Resolución No. 4131.1.12.6.1322 de 29 de enero de 2014 (Tasa Pro Deporte por la vigencia 2009), la cual se encuentra con fecha de ejecutoria del 7 de abril de 2014.

Que en cuenta a la excepción de prescripción, una vez realizado el respectivo estudio jurídico de las piezas procesales, se evidenció que la Administración se encuentra en tiempo de iniciar todos los trámites tendientes a hacer efectivo el cobro de la obligación tributaria, pues de conformidad con el artículo 166, numeral 4 del Decreto 0139 de 2012, los cinco años para que opere la prescripción de la acción de cobro deben ser contados a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

...

Que de lo, se colige que el término prescripción de la acción de cobro comenzó a correr a partir del 7 de abril de 2014, fecha de ejecutoria de la Resolución que sustenta el mandamiento de pago.

Que a la luz de lo expuesto en los artículos que preceden, es claro que el término de cinco años de que trata el artículo 166 ibidem, puede ser interrumpido o suspendido, lo que implica no solo que se paralice la cuenta del término, sino que se prescinde del tiempo ya transcurrido y se elimina su efecto, por lo que es

dable establecer que se incurre en error al interpretar el término de prescripción de la acción de cobro en forma taxativa.

Por lo tanto, la notificación por correo del mandamiento de pago No. 34131.3.21.140391 de 30 de diciembre de 2018, el día 26 de septiembre de 2017, desvirtuando así cualquier pretensión de prescripción de la acción de cobro.

Por consiguiente, es pertinente declarar NO PROBADA la excepción de la prescripción de la acción de cobro invocada por la parte actora.

Por otra parte, respecto a la falta de competencia de la autoridad impositiva, interpuesta por la actora. Se le indica que, dentro del proceso administrativo de cobro coactivo, no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de discusión en la vía gubernativa, de conformidad con el artículo 180 del Decreto 139 de 2012.

...

Esta decisión fue objeto de recurso de reposición y desatado negativamente por la Entidad a través de la Resolución No. 4131.032.21.9110 del 23 de mayo de 2018.

Para el Despacho la decisión de la Administración Tributaria Distrital de no dar probada la excepción de inexistencia del título ejecutivo no es de recibo, por las razones que pasan a exponerse:

En efecto, no puede perderse de vista que para el momento en que se libró mandamiento de pago, Resolución No. 4131.3.21. 40391 del 30 de diciembre de 2015, el Consejo de Estado ya había declarado la nulidad de la normatividad municipal que estableció la tasa pro deporte, esto es, los artículos 62 a 66 del Acuerdo No. 032 de 1998, así como la totalidad de los Acuerdos Nos. 37 de 1999 y 67 de 2000, y del Decreto Municipal No. 150 de 1999, según sentencia del 29 de agosto de 2013.

Por consiguiente, cuando la entidad demandante formuló excepciones contra el mandamiento de pago, hizo ver que la exigibilidad del título estaba comprometida al haberse anulado el fundamento jurídico de la tasa pro deporte.

En ese sentido, aunque no se haya sufragado el pago de la tasa Pro Deporte por los contratos suscritos en el año 2009, no hay manera de continuar un proceso de cobro coactivo con fundamento en un tributo que fue apartado del ordenamiento jurídico.

Lo anterior fue explicado² por la Sección Cuarta del Alto Tribunal de lo Contencioso, cuando en un caso donde estudiaba la legalidad de actos administrativos expedidos dentro del trámite de cobro coactivo, se vislumbró que el fundamento normativo de la obligación tributaria había sido declarado nulo por esa misma Corporación:

“...

3.2- Un acto administrativo válido puede servir de fundamento para un cobro coactivo tributario siempre que en él conste una obligación clara, expresa y exigible, como es el caso de una resolución sanción, pues esta es un acto de la Administración de Impuestos, en el cual se fijan sumas líquidas de dinero a favor

² Sección Cuarta, C. P.: Julio Roberto Piza Rodríguez, diecinueve (19) agosto de dos mil veintiuno (2021), radicación número: 08001-23-33-000-2017-00386-01 (23965), Actor: Bavaria S. A. Demandado: Departamento del Atlántico

del fisco nacional (numeral 3.º del artículo 828 del ET). Adicionalmente, debe estar ejecutoriado o en firme. Esto significa que su validez se consolidó como resultado de la imposibilidad de discutir su contenido. De ahí que su ejecutoriedad se adquiera: (i) cuando no procede recurso alguno contra el acto; (ii) cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma; (iii) cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos; y, (iv) 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 (artículo 829 del ET).

Lo normal es que un acto administrativo de contenido particular válido y ejecutoriado sea eficaz y, por consiguiente, pueda ser cobrado coactivamente por la Administración. Sin embargo, esta situación no necesariamente debe mantenerse en el tiempo, pues es posible que surjan alteraciones que provoquen su pérdida de fuerza ejecutoria, como, por ejemplo, la desaparición de sus fundamentos de derecho (artículo 66 del CCA y artículo 91 del CPACA). Valga resaltar que este fenómeno jurídico se circunscribe exclusivamente al ámbito de eficacia del acto administrativo, es decir, a su capacidad de producir efectos y la posibilidad de que la Administración exija directamente su cumplimiento. Lo anterior, en nada incide en su existencia y validez inicial, que tal como se explicó líneas atrás cuenta con precisas casuales que permiten llevar a su discusión vía nulidad y restablecimiento del derecho.

Bajo ese contexto, la exigibilidad de un título ejecutivo en principio válido y ejecutoriado puede verse comprometida por una circunstancia sobreviniente a su creación y firmeza, como lo es su pérdida de fuerza ejecutoria a causa de la anulación de sus fundamentos de derecho. En ese caso, más que ante la falta de ejecutoria del título ejecutivo (numeral 3.º artículo 831 del ET) se estará ante una causal de inexistencia sobreviniente del título (numeral 7.º artículo 831 del ET), pues la ejecutoria o firmeza del acto es diferente a su fuerza ejecutoria. La primera, alude a la imposibilidad jurídica de discutir la validez del acto, mientras que la segunda se refiere concretamente a la posibilidad de ejecutarlo o cobrarlo.”

De ahí que haya lugar a decir, que se encuentra acreditada la excepción de inexistencia del título ejecutivo, luego que el fundamento normativo que contenía la tasa pro deporte fue declarado nulo por el Consejo de Estado mediante fallo del 29 de agosto de 2013, por lo que cualquier título ejecutivo con sustento en aquel no es exigible, lo que impone en consecuencia la declaratoria de nulidad de los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo, Resoluciones Nos. 4131.032.21.13582 de diciembre 29 de 2017 y 4131.3.21.9110 de mayo 23 de 2018.

Debe decirse que los razonamientos expuestos liberan al Juzgado de pronunciarse sobre las otras excepciones formuladas en el procedimiento administrativo de cobro como de falta de competencia de la autoridad impositiva y prescripción de la acción de cobro.

No se condena en costas, al no verificarse en el plenario los requisitos que permiten su imposición.

En razón y mérito de lo expuesto, el Juzgado Diecinueve Administrativo del Circuito de Cali, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

1. DECLARAR NO PROBADA la excepción propuesta por el ente demandado.

Exp. No. 76-001-33-33-019-2018-00272-00

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

PARTE DEMANDANTE: RED DE SALUD DEL ORIENTE E.S.E.

PARTE DEMANDADA: DISTRITO DE SANTIAGO DE CALI

8

2. DECLARAR PROBADA la excepción de inexistencia del título ejecutivo ejecutivo y, en consecuencia, la nulidad de las Resoluciones Nos. 4131.032.21.13582 de diciembre 29 de 2017 y 4131.3.21.9110 de mayo 23 de 2018.

3. A título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que la Entidad demandante no está obligada a pagar la tasa pro deporte por el año 2009.

4. Sin costas.

Firmado Por:

Rogers Areham Arias Trujillo
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
019
Cali - Valle Del Cauca

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:

2389ec663e0957ae5e9ea7b96c7f320d0778c865f4bd07cbe5da8e84c6335f46

Documento generado en 13/01/2022 01:46:23 PM

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