

*República de Colombia*  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAGISTRADO PONENTE Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

Ibagué, veintiuno (21) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 Radicación: No. 73001-23-33-000-**2019-00233-00**  
 Demandante: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS  
 Demandado: MUNICIPIO DE CAJAMARCA  
 Asunto: Sentencia de primera instancia

El INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS obrando a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovió demanda contra el MUNICIPIO DE CAJAMARCA con el fin que se hagan las siguientes,

**I. DECLARACIONES Y CONDENAS**

Conforme a lo determinado en la fijación del litigio se concreta en<sup>1</sup>:

**I.1** Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Mandamientos de pago Nos. PFGC-R-18B, 19B y 20B expedidos el 1 de octubre de 2018, a través de los cuales el Municipio de Cajamarca vinculó al Instituto Nacional de Vías como deudor solidario.
- Resolución No. PFGC-R-032 del 1 de octubre de 2018 mediante la cual el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca ordenó el embargo de las cuentas de ahorro, corriente y demás productos financieros de INVIAS.
- Resoluciones Nos. PFGC-R-033, 034 y 035 fechadas equivocadamente del 21 de noviembre de 2016, mediante las cuales el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca resolvió las excepciones contra los mandamientos de pago Nos. PFGC-R-18B, 19B y 20B expedidos el 1 de octubre de 2018,
- Resoluciones Nos. PFGC-R-036, 037 y 038 del 18 de enero de 2019 mediante las cuales el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca resolvió el recurso de reposición interpuesto contra las resoluciones PFGC-R-033, 034 y 035.

---

<sup>1</sup> Ver fijación del litigio folio 456 tomo II.

- Liquidaciones de crédito y costas expedidas por el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca el 15 de febrero de 2019, correspondientes a la vigencia 2010, 2011 y 2012, con relación a los mandamientos de pago PFGC-R-18-B, 19B y 20 B, respectivamente.
- Autos Nos. 001, 002, 003 y 004 a través de los cuales el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca aprobó la liquidación provisional del crédito y costas de los años gravables 2010, 2011 y 2012 a cargo de Instituto Nacional de Vías – INVIAS.
- Auto No. 005 del 24 de abril de 2019 mediante el cual el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca declara terminados los procesos administrativos coactivos contra el responsable solidario Instituto Nacional de Vías INVIAS, por las vigencias 2010, 2011 y 2012.

**I.2** Que como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho se declare que el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, no debió ser vinculado como deudor solidario dentro de los procesos de cobro coactivo No. PFGC-R-18-B (2010), No. PFGC-R-19-B (2011) y No. PFGC-R-20-B (2012) que estaba adelantando la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca - Tolima contra los integrantes de la Unión Temporal Segundo Centenario, por concepto de Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros, correspondiente a las vigencias fiscales 2010, 2011, y 2012.

**I.3** Que se ordene a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca - Tolima, reintegrar la suma de DIECISIETE MIL DOSCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES TRESCIENTOS VEINTIOCHO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS (\$17.229.328.476) M/CTE., junto con intereses correspondientes; o la diferencia del pago de la obligación que no sea devuelta por el municipio a INVIAS posterior a la aplicación de dineros, suma que fue embargada de la cuenta corriente No. 18870014177 del Banco de Colombia- Bancolombia a nombre del Instituto Nacional de Vías, basado en el supuesto de que Invias no dio cumplimiento a las órdenes de embargo decretadas por el citado Municipio en contra de los integrantes de la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO.

**I.4** Que se condene en costas y agencias del derecho al Municipio de Cajamarca — Tolima, y/o a su Secretaría de Hacienda Municipal, si a ello hubiere lugar.

## II. HECHOS

Como sustento fáctico más relevante, la parte accionante indicó<sup>2</sup>:

**II.1** El Instituto Nacional de Vías, suscribió con la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, el **contrato No. 3460 de 2008**, cuyo objeto fue: "ESTUDIOS Y DISEÑOS GESTIÓN SOCIAL, PREDIAL Y AMBIENTAL, CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DEL PROYECTO CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL: TÚNELES DEL II CENTENARIO- TÚNEL DE LA LÍNEA Y SEGUNDA CALZADA CALARCÁ-CAJAMARCA".

---

<sup>2</sup>Ver fijación del litigio folio 454-456 Tomo II.

**II.2** Que con la suscripción y ejecución del contrato No. 3460 de 2008, los integrantes de la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO adquirieron varias obligaciones, entre las cuales se destaca la cancelación del Impuesto de Industria y Comercio y Complementario de Avisos y Tableros, con el Municipio de Cajamarca — Tolima.

**II.3** Que la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, profirió los emplazamientos para declarar No. 188-67, 188-68 y 188-69 de fecha 21 de marzo de 2013.

**II.4** Que la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, profirió las Liquidaciones de Aforo No. 188-40, 188-41 y 188- 42 de fecha 01 de septiembre de 2014.

**II.5** Que la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO a través de apoderado, presentó recurso de reconsideración en contra las citadas liquidaciones de aforo.

**II.6** Que la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, mediante Resoluciones No. PFGC-R-003, 004 y 005 del 08 de marzo de 2016, declaró de oficio el SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO en los términos del artículo 734 del Estatuto Tributario.

**II.7.** Que el 30 de diciembre de 2015, la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, presentó declaración y autoliquidación del impuesto de industria y comercio y complementario.

**II.8.** Que la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, dentro del Programa de Fiscalización y Cobro de los Impuestos Territoriales, realizó optimización Tributaria, seleccionando los expedientes correspondientes a la Unión Temporal Segundo Centenario, presentadas de manera autónoma por el contribuyente para los años 2010, 2011 y 2012.

**II.9** Que la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, observó que los ingresos brutos reportados en la autoliquidación por la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, para los años gravables 2010, 2011 y 2012 contenían valores superficialmente bajos, que al momento de confrontarlos con las actividades realizadas por el contribuyente no eran coherentes con el valor generador del impuesto

**II.10** Que la administración Tributaria Municipal, inició proceso de revisión de los Tributos enviando al contribuyente Emplazamientos para corregir Nos. PFGC – 013, 014 y 015 del 03 de marzo de 2016, siendo notificados al contribuyente UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, quien a pesar de tener la oportunidad para presentar pruebas, subsanar las omisiones o solicitar una inspección tributaria que le hiciera hacer efectivo su derecho de contradicción, guardó silencio, por lo que la Administración Municipal continuó con el trámite.

**II.11.** Que la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, efectuó requerimiento especial PFGC -016 y 017 del 12 de abril de 2016 y PFGC -015 del 18 (sic) de abril de 2016.

**II.12.** Que estos requerimientos especiales, fueron notificados el 13 de abril de 2016, al contribuyente.

**II.13.** Que la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, profirió las LIQUIDACIONES DE REVISIÓN Nos. PFGC-R-18 A, 19A y 20A del 7 de mayo de 2017, contra los integrantes de la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, la cual fue notificada el 12 de mayo de 2017, por las sumas de \$5.008.998.179, \$1.997.042.198 y \$2.008.177.828, respectivamente.

**II.14.** Que, como consecuencia de lo anterior, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, profirió mandamientos de pago Nos. PFGC-R-18 A, 19 A y 20 A del 01 de agosto de 2017, a favor del Municipio de Cajamarca — Tolima y en contra de los integrantes de la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, por la suma de \$5.008.998.179; \$1.997.042.198 y \$2.008.177.828, respectivamente.

**II.15.** Que mediante oficios 443, 444 y 445 del 24 de mayo de 2016, radicados en INVIAS el 30 de mayo de 2017, la Alcaldía de Municipal de Cajamarca a través del Secretario de Hacienda Municipal, solicitó a Invias la inscripción de embargo en contra de la Unión Temporal Segundo Centenario, por las referidas sumas de dinero.

**II.16.** Que mediante oficios SF-GT 88795, 88793 y 88789 del 01 de junio de 2017, el Instituto Nacional de Vías, dio respuesta informando que para que esta se haga efectiva es necesario que se genere algún pago, para aplicar la deducción respectiva.

**II.17.** Que mediante oficio 1265 del 07 de junio de 2018, radicado INVIAS 50410 del 19 de junio de 2018, la Alcaldía Municipal de Cajamarca Tolima a través de la Secretaría de Hacienda Municipal, solicitó la ampliación de la inscripción de embargo, a la suma de \$17.229.328.476.

**II.18.** Que mediante oficio SF-GT 26541 del 21 de junio de 2018, el Instituto Nacional de Vías, dio respuesta informando que procedió a inscribir la novedad al sistema SIIF GRAFICO, e informando que para que esta se haga efectiva es necesario que se genere algún pago, para aplicar la deducción respectiva.

**II.19.** Que mediante mandamientos de pago Nos. PFGC-R-18-B, 19-B y 20-B del 01 de octubre de 2018, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, vinculó al Instituto Nacional de Vías con NIT. 800.215-807-2, como deudor solidario dentro de los procesos de cobro coactivo adelantados contra los integrantes de la Unión Temporal Segundo Centenario, argumentando que la entidad demandante no dio cumplimiento a las medidas cautelares decretadas en contra de la citada Unión Temporal.

**II.20.** Que mediante Resolución PFGC-R-032 del 01 de octubre de 2018, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, decretó y ordenó el embargo de las cuentas de ahorro, corriente y demás productos financieros

del INVIAS, por valor de \$17.229.328.476, argumentando que Invias no había hecho efectiva una medida cautelar ordenada en contra de la Unión Temporal Segundo Centenario.

**II.21.** Que mediante oficio PFGC-OE-002-2018 del 01 de octubre de 2018, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, solicitó al Banco de Colombia la inscripción de un embargo, por la suma de \$17.229.328.476 M/Cte. a las cuentas del INVIAS, en virtud de la **Resolución No. PFGC-R-032 del 01 de octubre de 2018.**

**II.22.** Que el Municipio de Cajamarca — Tolima, a través de la Secretaría de Hacienda Municipal, inició tres (3) procesos de cobro coactivo contra los integrantes de la Unión Temporal Segundo Centenario (vigencias 2010, 2011 y 2012) y el oficio inicial de embargo que presentó ante el Instituto Nacional de Vías era por las sumas de **i)** \$5.008.998.179 proceso coactivo PFGC-R-18 B, correspondiente a la vigencia 2010; **ii)** \$1.997.042.198, proceso coactivo PFGC-R-19 A, correspondiente a la vigencia 2011; y **iii)** \$2.008.177.828; sin embargo con el oficio PFGC-OE-002-2018 del 01 de octubre de 2018, solicitó la ampliación del embargo por los tres (3) procesos coactivos (vigencia 2010, 2011 y 2012), como si estuviesen acumulados, sin embargo las demás actuaciones se siguieron surtiendo por separado.

**II.23.** Que el Instituto Nacional de Vías, se notificó personalmente de los Mandamientos de Pago No. PFGC-R-18-B (01 de octubre de 2018), No. PFGC-R-19-B (01 de octubre de 2018) y No. PFGC-R-20-B (01 de octubre de 2018) el día 16 de octubre de 2018.

**II.24.** Que mediante escritos del 06 de noviembre de 2018, el Instituto Nacional de Vías a través de apoderado presentó escritos de excepciones contra los mandamientos de pago No. PFGC-R-18-B, 19-B y 20-B del 01 de octubre de 2018.

**II.25.** Que mediante Resoluciones No. PFGC-R-033, 034 y -035 del 21 de noviembre 21 del 2016 (sic) la Secretaría de Hacienda Municipal de Cajamarca — Tolima, rechazó las excepciones presentadas por el Instituto Nacional de Vías contra los mandamientos de pago No. PFGC-R-18-B, 19-B y 20-B del 01 de octubre de 2018, respectivamente.

**II.26.** Que mediante escritos del 03 de enero de 2018, el Instituto Nacional de Vías a través de apoderado presentó recurso de reposición contra estas Resoluciones, siendo resueltas mediante Resoluciones Nos. PFGC-R-036 (del 18 de enero 18 del 2019), PFGC-R-037 y 038 del 17 de enero del 2019 por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima.

**II.27.** Que mediante escritos del 08 de febrero de 2019, el apoderado de la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, presentó ante la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, escritos solicitando la TERMINACIÓN DE LOS PROCESOS COACTIVOS, vigencias 2010, 2011 y 2012 por el silencio administrativo declarado; por la pérdida de competencia de la Administración Municipal; y por la firmeza de la Declaración Tributaria.

**II.28.** Que mediante escritos del 15 de febrero de 2019, los cuales fueron notificados al INVIAS el 20 de febrero de 2019, con radicados 11640, 11643 y 11644 la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, realizó Liquidación del Crédito y Costas.

**II.29.** Que mediante escritos del 25 de febrero de 2019, el Instituto Nacional de Vías a través de apoderado recorrió traslado a las liquidaciones del crédito, proferidas por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, vigencias 2010, 2011 y 2012.

**II.30.** Que mediante Autos 001, 002 y 003 del 04 de marzo de 2019, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, aprobó las liquidaciones provisionales del crédito y costas.

**II.31.** Que, mediante escritos del 18 de marzo de 2019, la apoderada del Instituto Nacional de Vías, coadyuvó los escritos del 08 de febrero de 2019, presentados por el apoderado de la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, y solicitó la terminación de los procesos 2010, 2011 y 2012 porque no contaban con un título ejecutivo al momento de librar mandamiento de pago.

**II.32.** Que mediante escritos radicados en Invias el 11 de abril 2019 con No. 20731, 28732 y 288733, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima, dio respuesta a la solicitud de coadyuvancia, afirmando que no era la oportunidad procesal, para que el contribuyente realizara dichas solicitudes.

**III.33.** Que mediante Auto 004 del 24 de abril de abril de 2019, se ordenó aplicar unos recursos contenidos en un título de depósito judicial y devolución del excedente.

**II.34.** Que mediante Auto 005 del 25 de abril de 2019, se ordenó la terminación y archivo del procedimiento Tributario de cobro coactivo y se dictaron otras disposiciones.

**II.35.** Que existen tres (3) sociedades integrantes de la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, que se encuentran en proceso de liquidación y reorganización, situación que no tuvo en cuenta la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca — Tolima.

### **III. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN<sup>3</sup>**

El apoderado judicial de la parte demandante refiere que los actos administrativos demandados deben declararse nulos por configurarse una falta de título ejecutivo; no ser el INVIAS sujeto pasivo; por violación del derecho de defensa; falsa motivación; embargo a cuenta inembargable; no tener condición de deudor solidario; falta de ejecutoria del título; Sociedades en liquidación o reorganización; pérdida de competencia y pérdida de ejecutoriedad de las liquidaciones de revisión.

Frente al primer cargo de falta de título ejecutivo señaló:

---

<sup>3</sup> Ver demanda folios 5-21 tomo I.

*“... la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca-Tolima, libró mandamientos de pago a sabiendas de que no contaba con los títulos ejecutivos para hacer exigibles unas obligaciones en contra del Instituto Nacional de Vías, quien no es el contribuyente del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros, correspondiente a los periodos fiscales 2010, 2011, 2012.*

*Es importante señalar, que el apoderado de la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, mediante oficios presentados bajo los radicados 18487 del 11 de febrero de 2019 y el 12142 de 21 de febrero de 2019, nos informó y allegó copia de algunos documentos entre ellos, el SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, declarado por la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca-Tolima, a través de Resolución No. PFGC-R-003, PFGC-004 y PFGC-R-005 del 08 de marzo de 2016, perdiendo con ello competencia para decidir sobre los recursos formulados, así como para liquidar o modificar las declaraciones privadas realizadas por el contribuyente (Unión Temporal Segundo Centenario).*

*No obstante lo anterior, la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca-Tolima, haciendo caso omiso a lo ordenado por la Ley (artículo 734 del Estatuto Tributario), decide continuar con los procesos coactivos y profiere las liquidaciones de aforo No. 188A-40, 188A-41 y 188A-42 del 28 de marzo de 2016, Resoluciones sanción por no declarar No. R-S188-40, R-S188-41 y R-S188-42 de fecha 28 de marzo de 2016, actos administrativos que eran nulos por mandato legal, tal como lo señala el artículo 730-3 del Estatuto Tributario, sin embargo los mismos perdieron sus efectos jurídicos.*

*La Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca-Tolima, al proferir las LIQUIDACIONES DE REVISIÓN No. PFGC-R-18 A, PFGC-R-19 A Y PFGC-R-20 A de fecha 7 de mayo de 2017, las cuales fueron modificadas el 12 de mayo de 2017, bajo los parámetros del artículo 702 del Estatuto Tributario, es decir con la facultad que tenía la administración para modificar la liquidación privada, la cual ya no podía ejercer debido a la firmeza de la declaración tributaria, generó la perdida de ejecutoriedad de la liquidación de revisión conforme lo señala el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.*

*De acuerdo con lo anterior, es preciso señalar que la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca-Tolima, con el inicio del trámite del proceso coactivo adelantado a través del mandamiento de pago PFGC-18 A, PFGC-19 A y PFGC-20 A del 01 de agosto de 2017 contra los integrantes de la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, **violó el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa, siendo notorias las nulidades que se encuentran señaladas en el artículo 730, numerales 2,3 y 5 del Estatuto Tributario**, ya que con la expedición de las Liquidaciones Aforo, la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca-Tolima, no podía en un solo acto sancionar y liquidar, toda vez que son actos independientes y consecuentes, por tal razón primero debía aplicar el procedimiento de la sanción una vez agotado proceder a la liquidación.*

*Por otra parte, la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca-Tolima, no dio oportunamente respuesta a los recursos de reconsideración presentados por la Unión Temporal Segundo Centenario, por tal razón la Secretaría de Hacienda de Cajamarca-Tolima, decidió declarar de Oficio el silencio administrativo positivo.*

*Igualmente, al existir dichas nulidades, no tenía respaldo jurídico para continuar con el proceso coactivo en contras del contribuyente y posteriormente para vincular al Instituto Nacional de Vías como deudor solidario.”*

Refirió igualmente que no se consolida una obligación clara, expresa y exigible por los siguientes motivos:

*“(…) Teniendo en cuenta la normatividad mencionada y revisados los MANDAMIENTOS DE PAGO No. PFC-R-18-B (01 de octubre de 2018), PFCR-19-B (1 de octubre de 2018) y PFCR-19-B (1 de octubre de 2018) se puede prever que los títulos que dieron origen a los cobros coactivos son las LIQUIDACIONES DE REVISIÓN- PFC-R-18-A, No. PFC-R-19-A Y PFC-R-20- de fecha 7 de mayo de 2017, de las cuales no se entregó copia con la notificación al Instituto Nacional de Vías, como tampoco se le entregó copia de los MANDAMIENTOS DE PAGO No. PFC-R-18-A, No. PFC-R-19-A y PFC-R-20-A (01 de agosto de 2017). De igual forma, el INVIAS no fue notificado de dichos actos, ni se le hizo parte de los mismos, por lo que desconoce su contenido, razón por la cual es evidente que no existe una obligación, clara, expresa y exigible en contra del INVIAS como requisito indispensable exigido por la Ley.*

*Ahora bien, según la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca- Tolima, en la declaración tributaria presentada por la Unión Temporal Segundo Centenario por los años gravables 2010,2011 y 2012, los ingresos brutos reportados en las autoliquidaciones contenían valores superficialmente bajos, que al momento de confrontarlos con las actividades realizadas por el contribuyente no eran coherentes con el valor generador del impuesto.*

*Por tal razón, la administración Tributaria Municipal, inició proceso de revisión de los tributos enviando al contribuyente Emplazamientos para corregir No. PFGC 013; PFGC014 y PFGC 015 del 03 de marzo de 2016, de conformidad con el artículo 68 del Estatuto Tributario Nacional y artículo 165 del Estatuto de Renta Municipal y dicho emplazamiento fue notificado al contribuyente UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, quien a pesar de tener la oportunidad para presentar, subsanar las omisiones o solicitar una inspección tributaria que le hiciera hacer efectivo su derecho de contradicción, guardó silencio, por lo que la administración municipal continuó con el trámite.*

*Es importante tener en cuenta que el trámite Tributario ordena de conformidad con el artículo 710 del Estatuto Tributario expedir la Liquidación de Revisión dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de vencimiento del término para dar respuesta al requerimiento especial.*

*(…)*

*Es claro que el impuesto de Industria y Comercio y su Cumplimiento de Avisos y Tableros correspondiente a los periodos fiscales 2010, 2011 y 2012 por la suma de CINCO MIL OCHO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL CIENTO SETENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$5.008.998.179); MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES CUARENTA Y DOS MIL CIENTO NOVENTA Y OCHO PESOS (\$1.997.042.198) y DOS MIL OCHO MILLONES CIENTO SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS VEINTIOCHO PESOS (\$2.008.177.828), respectivamente, está en cabeza de los integrantes de la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, quienes tienen el deber y la obligación de pagar los impuestos en el lugar donde se generen sus ingresos, para lo cual se resalta y se hace referencia a la respuesta dada por la Subdirección SF-GGT el 13 de octubre de 2017.*

(...)

*... podemos concluir que las LIQUIDACIONES DE REVISIÓN PFGC-R-18-A, PFGC-R-19-A Y PFGC-R-20-A de fecha 07 de mayo de 2017, constituyen un título ejecutivo y por ende prestan merito ejecutivo a favor de la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca-Tolima y en contra de los integrantes de la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, tal como lo señala el Estatuto Tributario, pero no se puede decir lo mismo respecto del Instituto Nacional de Vías, pues la obligación de cancelar el impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros, no está en cabeza del Instituto Nacional de Vías y por ende no existe título ejecutivo, ni es una obligación CLARA, EXPRESA Y EXIGIBLE, para librar un mandamiento de pago en contra de la Entidad que represento y más aún cuando se encuentran tantas falencias, previo a expedir las LIQUIDACIONES DE REVISIÓN PFGC-R-18-A, PFGC-R-19-A y PFGC-R-20-A de fecha 07 de mayo de 2017, como es el SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, declarado por la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca-Tolima, a través de las Resoluciones No PFGC-R-003, PFGC-R-004 y PFGC-R-005 del 08 de marzo de 2016, perdiendo con ello competencia para decidir sobre los recursos formulados, así como para liquidar o modificar las declaraciones privadas realizadas por el contribuyente (Unión Temporal Segundo Centenario).*

*Es importante recalcar que la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca-Tolima, haciendo caso omiso a lo ordenado por la ley, decide continuar con los procesos coactivos y profiere las liquidaciones de aforo No. 188A -40, 188A-41 y 188A -42 del 28 de marzo de 2016, Resoluciones sanción por no declarar No. R-S-188-40, R-S-188-41 Y R-S-188-42 de fecha de 28 de marzo de 2016, actos administrativos que eran nulos por mandato legal, tal como lo señala el artículo 730-3 del Estatuto Tributario, sin embargo los mismos perdieron sus efectos jurídicos.*

*De acuerdo con lo anterior, la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, tenía un término de (3) meses, contados a partir del 13 de abril de 2016 (artículo 707 del E.T.), para formular por escrito sus objeciones del cual no hizo uso el contribuyente y por ende la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca-Tolima, debió dar aplicación al artículo 710 del Estatuto Tributario, es decir proferir la Liquidación de Revisión dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de vencimiento.*

*Ahora bien, la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca- Tolima profirió extemporáneamente las LIQUIDACIONES DE REVISIÓN No. PFGC-R-18-A, PFGC-R-19-A y PFGC-R-20-A del 7 de mayo de 2017 cuando tenía hasta el 13 de enero de 2017, es decir ya se había generado la firmeza de las declaraciones tributarias presentadas por el contribuyente UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO de acuerdo a lo estipulado en el artículo 714 del Estatuto Tributario.*

*En ese orden de ideas se puede concluir que la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca-Tolima, al proferir las LIQUIDACIONES DE REVISIÓN No. PFGC-R-18-A, PFGC-R-19-A y PFGC-R-20-A de fecha 7 de mayo de 2017, las cuales fueron notificados el 12 de mayo de 2017, bajo los parámetros del artículo 702 del Estatuto Tributario, es decir con la facultad que tenía la administración para modificar las liquidaciones privadas, la cual ya no podía ejercer debido a la firmeza de la declaración tributaria generó la perdida de ejecutoriedad de las liquidaciones de revisión conforme lo señala el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011”.*

Igualmente señala que el INVIAS no es sujeto pasivo del Impuesto de Industria y Comercio según las previsiones del artículo 792 del Estatuto Tributario, y que serían

son los integrantes de la Unión Temporal Segundo Centenario los llamados a cancelar tal gravamen.

Con relación a la vulneración del derecho de defensa precisó que la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca, Tolima desconoció que para librar mandamientos de pago en contra de la entidad, ésta tenía que haber sido parte pasiva dentro de las LIQUIDACIONES DE REVISIÓN PFGC-R-18-A, PFGC-R-19-A y PFGC-R-20-A de fecha 07 de mayo de 2017, situación que nunca se llevó a cabo, toda vez que el INVIAS no es el responsable de cancelar el Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros, vigencias 2010, 2011 y 2012, ya que quien lo adeuda es el contribuyente UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO.

Frente al vicio de falsa motivación señala que la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca vinculó al INVIAS como deudor solidario ante el presunto incumplimiento de la obligación legal de dar trámite oportuno a las comunicaciones de embargo efectuadas en oficios del 24 de mayo de 2017 y del 7 de junio de 2018 a la Unión Temporal Segundo Centenario como consecuencia de los diferentes mandamientos de pago librados, desconociendo que mediante oficios SF-GT 88795, SF-GT 88793 y SF-GT 88789 del 1 de junio de 2017 el Instituto dio respuesta a la entidad territorial, indicándole que se había registrado la novedad al sistema del SIIF Gráfico y que para que se hiciera efectivo era necesario que la Unión Temporal presentara alguna cuenta de solicitud de pago, a la cual se le haría la deducción respectiva; además le precisó que antes de aquella orden, ya estaban en turno otras medidas de embargo.

En este sentido, precisa que el Municipio interpretó de manera equivocada el trámite dado por el Instituto Nacional de Vías al registro de la medida de embargo contra los integrantes de la Unión Temporal Segundo Centenario y decidió tomarlo como una omisión para poder argumentar el incumplimiento de dicha orden, haciendo caso omiso a los oficios de respuesta y cumplimiento que oportunamente recibió por parte del Invias, motivando falsamente su vinculación como deudor solidario a través de los mandamientos de pago Nos. PFGC-R-18-B (1 de octubre de 2016), PFGC-R-19-B (1 de octubre de 2016), y PFGC-R-20-B (1 de octubre de 2016).

De otra parte, expone que el Municipio de Cajamarca ordenó mediante la Resolución No. PFGC-R-032 del 1 de octubre de 2018 un embargo por la suma de \$17.229.328.476 en contra del INVIAS, la cual se hizo efectiva en el Banco de Colombia sobre la cuenta corriente No. 18870014177 a nombre del INVIAS, a sabiendas que se trata de una cuenta con destinación específica, que goza del beneficio de inembargabilidad, sumado al hecho que tal acto administrativo dio por sentada una acumulación de procesos coactivos (vigencias 2010, 2011 y 2012) que no había sido declarada por la entidad territorial.

Sobre la vinculación como deudor solidario indicó que no existen soportes jurídicos que permitan establecer que el INVIAS no dio cumplimiento a las órdenes de embargo decretadas por la Secretaria de Hacienda del Municipio de Cajamarca, y por el contrario se acredita que oportunamente se le dio trámite aclarando en los oficios de respuesta, que las medidas de embargo estaban supeditadas a que se radicaran las cuentas de cobro.

Alega igualmente que se presentó una indebida notificación del título ejecutivo que soporta el mandamiento de pago, ya que, si bien se vinculó al Instituto como deudor solidario, éste desconoce los títulos que soportan la obligación, los cuales debieron ser entregados por la Secretaría de Hacienda del municipio de Cajamarca cuando se surtió la notificación personal, con el fin que se pudiera ejercer a plenitud el derecho de defensa. Expone que al observar las actas de notificación personal que se llevó a cabo el 16 de octubre de 2018 a INVIAS, se observa que se puso en conocimiento unas providencias, pero en las actas de notificación, tanto en el encabezado como en la parte final, se hace referencia de la notificación de los mandamientos de pago No. PFGC-R-18-B (2010), PFGC-R-19-B (2011) Y PFGC-R-18-B (2012) cuando en realidad se entregaron los MANDAMIENTOS DE PAGO No. PFGC-R-18-B (01 de octubre de 2018, PFGC-R-19-B (1 de octubre de 2018) y PFGC-R-20-B (01 de octubre de 2018), lo que significa que notificaron unos mandamientos de pago, pero en realidad habían entregado otros, configurándose una nulidad conforme lo señala el artículo 730 del Estatuto Tributario.

Por otra parte, refiere que la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca libró mandamientos de pago Nos. PFGC-R-18<sup>a</sup>, PFGC-R-19 A y PFGC-R-20 A del 1 de agosto de 2017 contra los integrantes de la Unión Temporal Segundo Centenario, cuando la Constructora Carlos Collins ya se encontraba en proceso de liquidación judicial ante la Superintendencia de Sociedades; es decir que no tuvo en cuenta que no podía iniciar o continuar con el trámite de cobro contra estas tres sociedades, puesto que los tramites se debían suspender y poner en conocimiento del liquidador o promotor dentro del término legal.

Precisa frente al vicio de pérdida de competencia de la administración municipal que la Secretaría de Hacienda al haber declarado el silencio administrativo positivo, perdió competencia para decidir sobre los recursos formulados, así como para liquidar o modificar las declaraciones privadas realizadas por el contribuyente (Unión Temporal Segundo Centenario).

Finalmente señala que las liquidaciones de revisión Nos. PFGC-R-18-A, PFGC-R-19 A y PFGC-R-20 A del 7 de mayo de 2017 perdieron su fuerza ejecutoria y su obligatoriedad, por ende la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca debió ordenar la terminación del proceso administrativo coactivo adelantado con los mandamientos de pago PFGC-R-18 A; PFGC-R-19-A y PFGC-R-20 A del 1 de agosto de 2017 y las demás actuaciones procesales que se profirieron, así como la vinculación del Instituto Nacional de Vía como deudor solidario.

#### **IV CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Dentro del término de traslado contemplado en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011, el Municipio de Cajamarca-Tolima mediante apoderado judicial contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, y frente a los vicios alegados señaló<sup>4</sup>:

##### ***“1. FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO POR AUSENCIA DE TÍTULO EJECUTIVO.***

---

<sup>4</sup> Folios 401-443.

*(...) para el caso que nos ocupa las obligaciones por concepto de Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros se encuentran debidamente soportadas con las Liquidaciones de Revisión PFGC-R-18A por la vigencia 2010; la Liquidación de Revisión No PFGC-R19A por la vigencia 2011 y la Liquidación de Revisión No PFGC-R-20 A por la vigencia 2012 las tres de fecha 7 de mayo de 2017, esta (sic) liquidaciones de Revisión se encuentran debidamente ejecutoriadas.*

*El Honorable Consejo de Estado, en reciente pronunciamiento recordó que, de conformidad con el artículo 828 del Estatuto Tributario, entre los documentos que prestan merito ejecutivo se encuentran las liquidaciones oficiales debidamente ejecutoriadas; ahora bien, respecto de la ejecutoriedad de los actos, entendida como la facultad de la administración para hacer cumplir sus actos por sí misma, expuso que se requiere que ostente las condiciones de firmeza, ejecutoria y ejecutividad.*

*(...) las liquidaciones de Revisión No PFGC-R-18: Liquidación de Revisión No PFGC-R19 por la vigencia 2011 y la Liquidación de Revisión No PFGC-R-20 por la vigencia 2012 las tres de fecha 19 de diciembre de 2016, que fueron debidamente notificadas el 27 de diciembre de 2016, fueron recurridas por el contribuyente Unión Temporal Segundo Centenario a través de su apoderado el DR. Andrés Castro Leiva, mediante recursos de reconsideración radicados en la alcaldía de Cajamarca el día 27 de febrero de 2017.*

*Dichos recursos de reconsideración fueron resueltos por la Administración Tributaria, bajo Resolución No PFGC -028 de fecha 30 de marzo de 2017, notificado en debida forma mediante guía de la empresa de servicio de correspondencia ENVÍA No 081000987405 de fecha 21 de abril de 2017.*

*Como resultado de los recursos la Administración Tributaria, reconsidero las liquidaciones de revisión, en los puntos que legalmente debían ser reconsiderados, y confirmo lo que no se encontró fundamento para ser reconsiderados, siendo así las liquidaciones de revisión se modificaron en los términos de la reconsideración en fecha 07 de mayo de 2017 con la siguientes(sic) numeración (Liquidaciones de Revisión PFGC-R-18A por la vigencia 2010; la Liquidación de Revisión No PFGC-R19A por la vigencia 2011 y la Liquidación de Revisión No PFGC-R-20 A por la vigencia 2012) y se notificaron en debida forma bajo guía de la empresa de servicio de correspondencia ENVÍA No 081000993198. Es así como los actos administrativos liquidaciones de revisión adquirieron ejecutoria.*

*(...)*

*Es así como la Administración Tributaria, inicia en contra de la Unión Temporal Segundo Centenario el procedimiento de cobro coactivo por las vigencias 2010, 2011 y 2012 emitiendo los mandamientos de pago No PFGC-R-18 A; PFGC-R-19 Ay PFGC-R-20 A. Conjuntamente con la emisión de los mandamientos de pago la Administración Tributaria decreto Medida Cautelar de Embargo en contra de la Unión Temporal mediante la Resolución PFCG 0029 del 30 de julio de 2017, y comunico la medida al Invias mediante los oficio de fecha 24 de mayo de 2017. Los cuales tuvieron respuesta del INVIAS el 05 de junio de 2017.*

*Posteriormente la medida cautelar de embargo decretada en la Resolución PFCG-0029 del 30 de julio de 2017, fue ampliada por parte de la Secretaria de Hacienda mediante la Resolución PFCG-R-0030 del 07 de junio de 2018.*

*El oficio PFCG-OE-001-2018 tuvo respuesta por parte del Instituto el 25 de junio de 2018 mediante oficio SF-GT 26541, en los mismos términos de la respuesta de fecha 05 de junio de 2017.*

*Su señoría dentro de las alegaciones realizadas por el apoderado de la parte demandante, manifiesta que la Unión Temporal Segundo Centenario le allego copia de algunos documentos entre ellos el SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, declarado por la Secretaria de Hacienda a través de la Resolución No PFCG-R-003, PFCG-R-004 y PFCG-R-005 de fecha 08 de marzo de 2016 y que la administración municipal perdió la competencia, por lo que no podía continuar con el procedimiento administrativo tributario.*

*En este caso al configurarse el silencio administrativo positivo, el recurso se entiende fallado a favor del recurrente, en los términos del mismo recurso, para el caso que nos ocupa el apoderado de la Unión Temporal solicitó en los recursos a las liquidaciones de aforo, que estas sean reconsideradas a fin de que se de efectivo cumplimiento a los principios constitucionales y normativos de legalidad de los tributos, equidad y buena fe y abstenerse de adelantar cobro coactivo, por cuanto la liquidación de aforo no cumple con los preceptos legales para su validez.*

*En este entendido la Administración Municipal al declarar de oficio el silencio administrativo positivo en favor del recurrente procedió a reconsiderar las liquidaciones de aforo tal como solicito el recurrente, y separo los actos administrativos liquidación oficial de la sanción por no declarar.*

*Ahora bien los recursos que no fueron contestados por la administración municipal fueron interpuestos en contra de las liquidaciones de aforo No. 188-40 vigencia 2010; liquidación de aforo No. 188-41 vigencia 2011 y liquidación de aforo No. 188-42 vigencia 2012, en este entendido es sobre estos actos administrativos que aplica el silencio administrativo positivo y solo sobre estos.*

*(...)*

## **2. POR NO CONTENER UNA OBLIGACIÓN CLARA, EXPRESA Y EXIGIBLE**

*(...)*

*...en primer lugar, explicamos que la Administración Tributaria Municipal, nunca ha argumentado que el Instituto Nacional de Vías INVIAS sea Contribuyente del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros en la Jurisdicción Municipal y mucho menos que se le llama a cobrar una obligación tributaria por que el contratista no cumplió dicha obligación.*

*Por el contrario, el municipio de Cajamarca a través de su Secretaria de Hacienda, vincula solidariamente al Instituto Nacional de Vías INVIAS, como responsable del pago de la obligación tributaria, que se encontraba en cabeza de la Unión Temporal Segundo Centenario, por no haber cumplido con el trámite del embargo de los recursos que se encontraban a favor de la Unión Temporal, según lo dispuesto en el artículo 839-1 del Estatuto Tributario Nacional. Dicha vinculación se da como una sanción establecida en el estatuto tributario Nacional a las entidades que no dan trámite oportuno a los embargos...*

*(...)*

*El Instituto Nacional de Vías debió dar trámite al embargo de conformidad a los artículos que se transcribieron previamente. Y no solo limitarse a inscribir la novedad en el Sistema SIIF GRAFICO. Maxime aun cuando este tenía un crédito en favor de la Unión Temporal como consecuencia de la condena impuesta por el Laudio Arbitral, que es un Título Ejecutivo que presta merito ejecutivo.*

*El Invias, debió informar en los oficios lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 593 del CGP, informar de la existencia del crédito, de su fecha de pago o de cuándo se hace exigible, de su valor, de cualquier embargo que con anterioridad se le hubiere comunicado y si se le notificó antes alguna cesión o si la aceptó, con indicación del nombre del cesionario y la fecha de aquella. Pero no lo hizo.*

*El Instituto Nacional de Vías debió tramitar el embargo dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 192 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual establece el procedimiento del cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas.*

*(...)*

*El Instituto Nacional de Vías en los Oficios en los que dio respuesta a las comunicaciones de los embargos, debió Informar si la Contingencia Judicial en caso de condena fue provisionada en el Fondo de Contingencias o si el pago de la condena resultante del laudo arbitral está a cargo del presupuesto de la misma entidad, por no haberse provisionado en el fondo, en cuyo caso debió allegar la Resolución de pago mediante la cual se liquiden las sumas adeudadas a la Unión Temporal Segundo Centenario, se ordene su pago y se adopten las medidas para el cumplimiento de la resolución de pago según lo establecido en el artículo 65 de la Ley 179 de 1994, salvo los casos en los que exista la posibilidad de compensación. O en su defecto si no contaba con la disponibilidad presupuestal para soportar el pago debía allegar la constancia de ello, según el parágrafo del mismo artículo.*

*(...) el apoderado de la parte demandante, falta a la verdad, manifestando que las Liquidaciones de Revisión PFGC-R-18 A; PFGC-219 A y PFGC-R-20 A, solo se emitieron hasta el 07 de mayo de 2017, de forma extemporánea, cuando las mismas son el resultado de la reconsideración*

*hecha por la Administración Tributaria producto de los recursos de reconsideración interpuestos por el mismo contribuyente.*

*En ese entendido, el requerimiento especial fue notificado el 13 de abril de 2016 a la UTSC, dentro de los 3 años contados a partir de la presentación de las declaraciones privadas el 30 de diciembre de 2015.*

*Por su parte las Liquidaciones de Revisión fueron notificadas el 26 de diciembre de 2016, dentro del término legal para su emisión y notificación de 6 meses siguientes a la fecha del vencimiento del término para dar respuesta al requerimiento especial, termino de tres meses que se vencía el 13 de julio de 2016, lo que quiere decir que el termino para notificar las liquidaciones de Revisión vencía el 13 de enero de 2017.*

*(...)*

### **3. EL INVIAS NO ES SUJETO PASIVO**

*(...)*

*Como se ha venido aclarando en el transcurso del presente escrito de contestación de la demanda, el INVIAS no es sujeto pasivo de la obligación tributaria de declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio, el cual recae en maría (sic) oponible en quienes realizan la actividad gravada con dicho tributo, en la jurisdicción municipal, se ha aclarado que el sujeto pasivo o contribuyente es la Unión Temporal Segundo Centenario, quien ejecuto parte del contrato de obra pública 3460 de 2008 en el municipio de Cajamarca.*

*Se ha explicado de forma clara al Instituto Nacional de Vías INVIAS, en los oficios en los cuales se comunicó la orden de embargo, que de no tramitar los mismos en forma oportuna sería responsable solidario del pago del tributo, de conformidad a lo que dispone el artículo 839-1 del Estatuto Tributario Nacional.*

*De igual forma se le comunico en los actos administrativos Mandamiento de Pago, resolución en la cual se resuelve las excepciones a los mandamientos de pago y las resoluciones en las cuales se resuelve los recursos a las resoluciones que resuelven la excepciones, que fue declarado responsable solidario por no dar trámite oportuno al embargo y no como sujeto pasivo del impuesto.*

*El Instituto Nacional de Vías en lugar de allegar los documentos que prueban que tramito los embargos de conformidad a ley que regula dicho trámite y atendiendo lo dispuesto al trámite de pago de oficio de las sentencias judiciales, conciliaciones o laudos arbitrales, procedimiento que se analizó previamente, se limitó a argumentar que no era sujeto pasivo del Impuesto cuando es claro que no lo es.*

*El cumplimiento del trámite del embargo era muy simple, solo debía informar el estado del crédito u obligación que este tenía con la Unión Temporal, por causa de la condena del Laudo Arbitral, debía informar si este se encontraba en el Fondo de Pasivos Contingentes o sin por el contrario el pago de dicha condena estaba a cargo de la misma entidad., si*

*existían previamente embargos informando que juzgado o autoridad los declaro, información que permitiera al municipio establecer la prevalencia del embargo sobre otros o si por el contrario si existían embargos con mayor rango debía embargar remanentes.*

*No allego junto con las respuestas a las comunicaciones de embargo, copia de la Resolución que ordena el pago de la condena por el Laudo Arbitral a favor de la Unión Temporal o la constancia de que no cuenta con los recursos para el pago de la condena y en la cual manifestara que realizaría las gestiones necesarias para apropiar los recursos a más tardar en la siguiente vigencia fiscal, ósea en el año 2018.*

*El Instituto INVIAS, contaba con todos los medios necesarios para probar que si dio tramite a los embargos de forma oportuna, es en realidad muy extraño e inentendible como una entidad pública del Orden Nacional desconozca la norma que regula el Trámite de pago de sentencias Judiciales, conciliaciones etc. Siendo una de las entidades más demandadas y condenadas por accidentes de tránsito, de igual forma siendo Agente Retenedor de los Impuestos a sus (sic) contratista, desconozca la ley Tributaria y que también cuentan con Jurisdicción Coactiva por el cobro de diversos procesos de Valorización y la responsabilidad que conlleva la no atención de dicha norma.*

#### **4. VIOLACIÓN AL DERECHO DE DEFENSA DEL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS**

*El Instituto Nacional de Vías INVIAS, tuvo todas las garantías procesales para ejercer su derecho a la defensa.*

*Previa a la vinculación del Instituto Nacional de Vías Invias como responsable solidario, la administración municipal le oficio explicándole el procedimiento que debía seguir para el trámite de pago del laudo arbitral a la Unión Temporal, en dicho oficio se le reitero la solicitud de inscripción del embargo y su pago. Se le explico que no era necesario que la Unión Temporal Segundo Centenario realice solicitud de pago de los valores reconocidos en el Laudo Arbitral a su favor, que puede el Instituto Nacional de Vías INVIAS dar trámite oficioso al pago del mismo como dispone la norma y que se transcribió en dicho oficio.*

*De igual forma, en los oficios en los que se le comunico el embargo, se le advirtió que de no dar trámite oportuno a la orden de embargo podía ser declarado responsable solidario de acuerdo al artículo 839-1 parágrafo 3 del Estatuto Tributario Nacional.*

*(...)*

*En los mandamientos de pago, se explica claramente las razones de hecho y de derecho que sustentan dicha vinculación, se le explica claramente que no dio tramite oportuno al embargo ordenado por la Autoridad Tributaria, se le explico nuevamente el trámite que debía o debió adelantar para tramitar los embargos, se le explico nuevamente que no era necesario que la Unión Temporal presentara solicitud de pago del laudo arbitral y que debía allegar la resolución de orden de pago de dicho laudo o en su defecto*

*la constancia de no contar con los recursos para el pago informando cuando se realizaría.*

*Contra estos mandamientos de pago proceden las excepciones en las cuales nuevamente pudo dar trámite al embargo, allegando los documentos resolución mediante la cual se ordena el pago o la constancia de no poseer los recursos, tuvo el Instituto la oportunidad de probar el trámite oportuno del embargo, pero tampoco lo hizo. Se limitó a controvertir la existencia y ejecutoriedad de los títulos ejecutivos, que el Invias NO es sujeto pasivo, que se violó el derecho de defensa, que no tiene calidad de deudor solidario argumentos similares del escrito de demanda, pero no alegó el cumplimiento del trámite de las ordenes de embargo, no allegó pruebas que efectivamente demostraran que cumplió oportunamente los embargos en contra de la unión temporal.*

*De igual forma, el Instituto Nacional de vías contaba con la oportunidad para interponer el recurso de reconsideración en contra de las resoluciones de resuelven las excepciones, y así efectivamente lo hizo, en dichos recursos igualmente el Instituto sustentó las mismas alegaciones, sin aportar las pruebas que determinarían que efectivamente dio trámite oportuno a las órdenes de embargo en contra de la Unión Temporal.*

*Pruebas que tampoco aporta en la presente demanda.*

## **5. FALSA MOTIVACIÓN.**

*(...)*

*Como mal lo entiende el Instituto Nacional de Vías, que dio aplicación al embargo del laudo arbitral como si este fuese un bien sujeto a registro y su trámite se cumpliera con el solo hecho de inscribir la medida en el sistema SIIF Grafico, sin tener en cuenta la norma, que expresamente regula el trámite del embargo de bienes que no son sujeto de registro, en este caso un crédito a favor del deudor, constituido en un laudo arbitral que presta mérito ejecutivo y tiene los mismos efectos que una sentencia.*

*(...)*

*Valga recordar en este punto, que según el Consejo de Estado las instrucciones o circulares administrativas son susceptibles de demanda ante la jurisdicción contenciosa "si contienen una decisión de la Administración capaz de producir efectos jurídicos frente a los administrados, en el caso particular el apoderado de la parte demandante, manifiesta que el Invias procedimiento de pago de los fallos judiciales conforma turnos teniendo en cuenta el cumplimiento de los requisitos legales, turnos que se ejecutan de manera sucesiva y consecutiva de acuerdo con la disponibilidad que se tenga en el rubro de las sentencias y conciliaciones. Y que los turnos es(sic) conformado por un listado con todas las sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones que se hayan proferido en contra de la entidad.*

*Su señoría ese listado que determina los turnos de pago de las sentencias y laudos arbitrales debe estar contenido en un acto administrativo ya que el mismo determina la oportunidad de pago de un fallo judicial a favor del*

*beneficiario de la decisión judicial, listado que puede ser seguido por los beneficiarios de los fallos judiciales como control del cumplimiento del mismo respetando los turnos.*

*Dicho listado, nunca fue allegado por parte del INVIAS en sus respuestas a las órdenes de embargo, tampoco fue allegado en el trámite de cobro coactivo en el cual se vinculó al Invias como responsable solidario y tampoco su señoría es aportado como prueba en la presente demanda.*

## **6. EMBARGOS DE CUENTAS INEMBARGABLES**

*(...)*

*La obligación sobre la cual recae la medida cautelar que se decreta en contra del Instituto Nacional de Vías INVIAS, como responsable solidario del pago de la obligación Tributaria de la Unión Temporal Segundo Centenario, por no cumplimiento oportuno de la solicitud de embargo, nace de Títulos Ejecutivos debidamente ejecutoriados que son: las Liquidaciones de Revisión No PFGC-R-18A del 07 de mayo de 2017 correspondiente a la vigencia fiscal 2010; liquidación de Revisión No PFGC-R-19A del 07 de mayo de 2017 correspondiente a la vigencia 2011; y a la Liquidación de Revisión No PFGC-R-20A del 07 de mayo de 2017 correspondiente a la vigencia 2012, con ocasión del cobro del Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros dentro del programa de Fiscalización y Cobro por Inexactos en contra de la Unión Temporal Segundo Centenario.*

*(...)*

*De conformidad con lo anterior es claro su señoría que la medida (sic) cautelar de embargo decretada bajo la Resolución No PFGC-R-032 del 01 de octubre de 2018, por parte de la Administración Tributaria, cuenta con todo el sustento jurídico que permiten el embargo de recursos que estén incorporados en el Presupuesto General de la Nación, por ser aplicable la excepción tercera al principio de inembargabilidad de los bienes del Estado, por estar sustentado en un título ejecutivo debidamente ejecutoriado.*

## **7. CALIDAD DE DEUDOR SOLIDARIO**

*(...)*

*el contrato de obra pública No 3469 de 2008, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías INVIAS y la Unión Temporal Segundo Centenario termino por declaratoria de caducidad por incumplimiento por parte de la Unión Temporal el día 30 de noviembre de 2016, cuando quedó en firme la Resolución No 0330 del 27 de enero de 2015 mediante la cual el Instituto Nacional de Vías declaró la caducidad del contrato "Estudios y Diseños, Gestión Social, Predial y Ambiental, Construcción y Operación del Proyecto Cruce de la Cordillera Central, Túnel II Centenario - Túnel de la Línea y Segunda Calzada Calarcá-Cajamarca", el cual es era ejecutado por la Unión Temporal Segundo Centenario.*

*Las ordenes de embargo se decretaron mucho tiempo después de la terminación del contrato No 3460 por declaratoria de caducidad, así que la alegación del Invias de que se requería para que se tramitara la orden de embargo, que la Unión Temporal presentara cuentas de cobro es un absurdo, puesto que la autoridad tributaria debía esperar el cumplimiento de una condición como es la presentación de una cuenta de cobro que depende de un avance de obra cuando dicho contrato se hallaba ya terminado de manera forzosa, Siendo evidente su señoría la falta de cuidado del Instituto en el trámite de las ordenes de embargo.*

*Ahora bien, si se acogiera la tesis del Instituto Nacional de Vías de la existencia de cuentas a favor de la Unión Temporal Segundo Centenario, por la ejecución del contrato, y que estos recursos al ser embargado para que se hiciera efectiva la medida cautelar se encontraba supeditado a la presentación de cuenta de cobro. El trámite para el embargo de esos recursos no es diferente al trámite del embargo de créditos a favor del deudor, por lo que su trámite también se ajusta al numeral 4 del artículo 593 del Código General del Proceso.*

#### **8. FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO INDEBIDA NOTIFICACIÓN DEL TÍTULO EJECUTIVO QUE SOPORTA EL MANDAMIENTO DE PAGO**

*(...)*

*Los Mandamientos de pago deben librarse determinando individualmente el monto de la obligación del respectivo deudor y se notificará en la forma indicada en el artículo 826 del Estatuto Tributario, y así efectivamente lo realizó la Secretaria de Hacienda Municipal, el Instituto Nacional de vías fue notificado del mandamiento de pago según lo dispuesto por la norma en mención, en el mandamiento de pago se determinó de forma individual el monto de la obligación y la razón de hecho y de derecho que sustentan la vinculación en solidaridad, por lo que la notificación del mandamiento de pago se efectuó según la disposición legal que lo regula.*

*Ahora bien, el apoderado del Instituto INVIAS, manifiesta que desconoce los títulos ejecutivos que soportan los mandamientos de pago, afirmación totalmente falsa, debido a que el Instituto Nacional de Vías Invias no solo tuvo conocimiento de los títulos ejecutivos en la notificación del mandamientos de pago, sino que solicitó mediante derecho de petición de fecha 19 de diciembre de 2018 vía correo electrónico fotocopia de los soportes documentales que la Secretaria de Hacienda del municipio de Cajamarca tuvo en cuenta para realizar la liquidación del valor no cancelado por la Unión Temporal Segundo Centenario y que derivaron en el proceso coactivo y el embargo de las cuentas del Instituto Nacional de Vías, a dicha solicitud la Secretaria de Hacienda dio respuesta el 26 de diciembre de 2018, vía correo electrónico entregando copia ...*

*La notificación de los mandamientos de pago, se realizó personalmente al señor Sergio Antonio Rodríguez C., identificado con cedula de ciudadanía No. 03 116.394 de Espinal Tolima como Director Territorial del Instituto Nacional de Vías INVIAS Encargado Código 0042 Grado 16 Según*

*Resolución No 05967 Con delegación de Funciones según Resolución No 01120.*

*El Instituto Nacional de Vías Invias a través de apoderado ejerció su derecho de defensa, mediante la interposición de las excepciones a los mandamientos de pago, los cuales solo a título de ejemplo se muestra el aparte del escrito de uno de ellos, en los cuales como referencia transcribe "REF: EXCEPCIONES AL MANDAMIENTO DE PAGO NO PFGC-R-20-B (01 de octubre de 2018) Deudor solidario: Instituto Nacional de Vías"*

*El instituto ejerció su derecho de defensa sin ningún impedimento o violación, cumpliendo el acto procesal su finalidad de notificación de los actos administrativos.*

### **9. SOCIEDADES EN LIQUIDACIÓN Y REORGANIZACIÓN LEY 1116 DE 2006**

*Como se expuso anteriormente, la Administración Tributaria adelantó el cobro del impuesto territorial en contra de la Unión Temporal Segundo Centenario, quien debía cumplir la obligación de declarar y pagar a través de su representante legal quien tiene la obligación formal de presentar la declaración privada.*

*La figura de consorcio o unión temporal es diferente a sus integrantes; por lo tanto, por funcionalidad, organización y responsabilidad, deben relacionarse con el artículo 3° del numeral 1o del Decreto No. 2649 de 1993, el cual indica que uno de los objetivos de la información contable es conocer y demostrar los recursos controlados, las obligaciones que tenga de transferir recursos a otros entes, los cambios que hubieren experimentado tales recursos y los resultados obtenidos en el período contable respectivo.*

*Esto les permite a los consorcios y uniones temporales reportar en forma unificada los costos incurridos, las deducciones que se deriven de los contratos y los ingresos obtenidos y les facilita cumplir con las obligaciones tributarias, las cuales para el caso que nos ocupa se encuentra en cabeza del representante legal de la unión temporal.*

*Ahora bien, la responsabilidad solidaria de los socios por los impuestos de la sociedad – Incluye a los miembros de entidades que no tienen personería jurídica, conforme al artículo 793 del Estatuto Tributario. norma proveniente del Decreto 624 de 1989, responden con el contribuyente por el pago del tributo "Los titulares del respectivo patrimonio asociados o copartícipes, solidariamente entre sí, por las obligaciones de los entes colectivos sin personalidad jurídica". Así, los copartícipes o miembros de entes colectivos sin personería jurídica, como las uniones temporales o los consorcios, responden solidariamente por las obligaciones de los citados entes.*

*(...)*

*Ahora bien, la obligación en el pago del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros a favor del municipio recae de forma solidaria entre la unión temporal y sus integrantes, presentándose en*

*este caso un claro ejemplo de la solidaridad pasiva en las obligaciones, en donde el acreedor en este caso el Municipio, puede adelantar el cobro de la obligación contra uno de los deudores por el total de la obligación, el Municipio dispone de la Acción Alternativa consagrada en el artículo 1571 del Código Civil, en el entendido que la obligación tributaria es divisible, es una sola prestación y que la solidaridad está expresamente establecida en la ley.*

*La solidaridad como una modalidad de las obligaciones, implica en consecuencia que la exigibilidad de las mismas puede extenderse a otros sujetos distintos del deudor principal, en las condiciones definidas convencionalmente o en virtud de la ley. En materia tributaria la solidaridad debe aplicarse estrictamente en los términos y situaciones expresamente señalados en la ley tributaria sustancial, encontrándose la administración legitimada para accionar por la totalidad de la deuda contra cualquiera de los deudores solidarios, sin que el hecho de no vincular a la totalidad de los mismos implique la violación al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.*

*De conformidad con lo anterior, el hecho de que algunos de los integrantes de la Unión Temporal estén en liquidación forzada o reorganización no afecta el cobro del impuesto a la Unión Temporal Segundo Centenario.*

#### **10. TRÁMITE PREVIO A LA EXPEDICIÓN DE LAS LIQUIDACIONES DE REVISIÓN NO PGFC-R-18 A; PFGC-R-19 A Y PFGC-R-20 A DEL 07 DE MAYO DE 2017.**

*(...) Como anteriormente se expuso la administración tributaria adelanto el procedimiento admirativo de fiscalización y determinación oficial del Impuesto de Industria y Comercio por OMISO en contra de la Unión Temporal Segundo Centenario por las Vigencia 2010, 2011 y 2012 en el cual se realizaron las siguientes actuaciones administrativas:*

*-La administración municipal al no evidenciar que el contribuyente Unión Temporal Segundo Centenario cumplió la obligación formal de declarar y pagar el Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros por las vigencias 2010, 2011 y 2012 procedió a Emplazarlos, mediante los Emplazamientos por no Declarar No 188.67; 188-68 y 188-69 de fecha 21 de marzo de 2013.*

*-Como la Unión Temporal Segundo Centenario no cumplió la obligación formal de declarar y pagar el tributo dentro del mes concedido por la ley para cumplir la obligación procedió a emitir las respectivas liquidaciones de aforo No 188-40; No 188-41 y No 188-42 de fecha 01 de Septiembre de 2014*

*- La Unión Temporal Segundo Centenario, a través de su apoderado presento recurso de reconsideración de fecha 31 de octubre de 2014, en contra de las Liquidaciones de Aforo No 188-40: No 188-41 y No 188-42. En el cual solicitaba se reconsiderara las liquidaciones de aforo.*

*-Al no evidenciarse respuesta a los recursos de reconsideración la Secretaria de Hacienda declaro el silencio administrativo positivo mediante*

*Resolución No PFGC-R 003: No PFGC-R-004 y PFGC-R-005 del 8 de marzo de 2016, en los termino de ley y de los recursos de reconsideración.*

*En los recursos de reconsideración se acoge la solicitud del recurrente y se reconsidera las liquidaciones de aforo, se separan los actos administrativos liquidación oficial y la resolución sanción.*

*-Como resultado de la reconsideración realizada por solicitud del recurrente y decretado el silencio administrativo positivo, la administración municipal emitió por separado la Resolución Sanción por no declarar No R-S-188-41 y la Liquidación de Aforo No 188 A -41 ambos de fecha 28 de marzo de 2016.*

*- Conjuntamente la administración municipal decreto las medidas preventivas de determinación oficial de conformidad a los artículos 719 y 837 del ETN. Medida que fue comunicada al Banco GNB SUDAMERIS S.A. mediante oficio de fecha 28 de marzo de 2016.*

*-La administración municipal se encontraba adelantando la reconstrucción de algunos expedientes tributarios que evidenciaban documentos faltantes, de la búsqueda exhaustiva en las oficinas se pudo evidenciar que la Unión Temporal Segundo Centenario presentó declaración privada del Impuesto de Industria y comercio y su complementario de avisos y tableros el 30 de diciembre de 2015.*

*-Situación que llevo a terminar el proceso de fiscalización por omisos mediante la declaración de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, liquidaciones de dieron sustento al trámite de fiscalización y determinación por omiso en contra de la Unión Temporal Segundo Centenario.*

*-De conformidad de a lo anterior, se procedió a levantar la medida preventiva de determinación oficial y a comunicar dicha decisión al GNB SUDAMERIS S.A., mediante oficio 0333 de fecha 26 de abril de 2016.*

*-Como se puede evidenciar su señoría, el procedimiento administrativo de fiscalización y determinación oficial por omiso, perdió su sustento jurídico y su fuerza ejecutoria, por desaparecer los fundamentos de hecho o de derecho por lo tanto dejan de ser obligatorios.*

*Por su parte la Administración Tributaria, al verificar que el Contribuyente Unión Temporal Segundo Centenario, realizo su declaración con ingresos mucho menores de los percibidos en realidad, se inició el procedimiento de determinación y fiscalización como inexactos a través de los Emplazamientos Para Corregir PFGC 013; PFGC 014 y PFGC 015 del 03 de marzo de 2016.*

*Procedimiento que culminó con la emisión de las liquidaciones de Revisión No PFGC-R-18-A; PFGC-R-19 A y PFGC-R-20 A de fecha 19 de diciembre de 2016. Los cuales quedaron en firme y prestan merito ejecutivo.*

*El apoderado de la parte demandante pretende confundir los actos administrativos determinación entre los dos procedimientos de fiscalización y determinación oficial indistintamente, cuando su naturaleza jurídica, si*

*bien ambos son de determinación oficial es diferente uno es por omisión y el otro por inexactitud.*

## **11. PERDIDA DE COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.**

(...)

*Ahora bien, el silencio administrativo fue declarado por la Administración Municipal por lo que se entiende que la decisión de los recursos de reconsideración a las liquidaciones de aforo, se resolvieron a favor del contribuyente, el cual en la petición de forma clara solicita se RECONSIDERE LAS LIQUIDACIONES DE AFORO. Las cuales efectivamente se reconsideraron.*

*Tratándose del silencio administrativo positivo, el Consejo de Estado explicó que el acto presunto hace que el administrado vea satisfecha su pretensión como si la autoridad la hubiera resuelto de manera favorable, y a su vez la Administración pierde competencia para decidir contrario a lo solicitado en la petición.*

## **12. PERDIDA DE EJECUTORIEDAD DE LAS LIQUIDACIONES DE REVISIÓN**

*... la administración Municipal en el transcurso de la contestación de la demanda, pudo comprobar que el apoderado del Invias ha omitido el hecho de que la Unión Temporal Segundo Centenario ejerció su derecho de defensa y contradicción en el procedimiento de fiscalización y determinación de revisión, mediante la interposición de los recursos de reconsideración Revisión No PFGC-R-18; PFGC-R- 19 y PFGC-R-20 de fecha 19 de diciembre de fecha 27 de febrero de 2017, en contra de las Liquidaciones de 2016, queriendo confundir a su señoría.*

(...)

*La Unión Temporal Segundo Centenario, interpuso en fecha 27 de febrero de 2017 recursos de reconsideración en contra de las Liquidaciones de Revisión PFGC-R-18; PFGC-R- 19 y PFGC-R-20 del 19 de diciembre de 2016, La administración tributaria resolvió los Recursos de Reconsideración mediante la Resolución PFGC-R028 de fecha 30 de marzo de 2017, como encontró razones para reconsiderar las liquidaciones de revisión en mención así lo dispuso.*

*Es entonces que la administración municipal emitió las Liquidaciones de Revisión PFGC-R-18 A; PFGC-R- 19 A y PFGC-R-20 A de fecha 07 de mayo de 2017, en las cuales se aplicó las reconsideraciones ordenadas en la Resolución PFGC-R028 de fecha 30 de marzo de 2017.*

*De conformidad a lo anterior la Administración Tributaria Municipal era competente para modificar las liquidaciones privadas presentadas por la Unión Temporal Segundo Centenario el 30 de diciembre de 2015.”*

## V. TRÁMITE PROCESAL

El libelo introductorio fue admitido a través de auto fechado 24 de mayo de 2019 (folio 383 del expediente); vencido el término de traslado<sup>5</sup>, con providencia del 1 de octubre de 2019 se fijó fecha para audiencia inicial (Fol. 448), la cual se llevó a cabo el 25 de noviembre de 2019<sup>6</sup>, surtiéndose el saneamiento del proceso, la verificación de los requisitos de procedibilidad, la fijación del litigio, la etapa de conciliación y el decreto de pruebas. El 28 de enero de 2020 se llevó a cabo la diligencia de pruebas, recaudándose la documental y testimonial decretada; luego de lo cual, al considerarse innecesario el adelantamiento de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, se ordenó a las partes presentar por escrito los alegatos de conclusión<sup>7</sup>, derecho del que hizo uso la parte demandante (folios 523-526) y la parte demandada (folios 547-552).

## VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro del término concedido, el agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación presentó concepto solicitando que se acceda a las pretensiones demandatorias declarando la nulidad de las resoluciones que resolvieron los recursos de reconsideración, las resoluciones que resolvieron las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago y ordenaron seguir adelante con la ejecución y los actos de liquidación del crédito, y condenando al Municipio Cajamarca a reintegrar al INVIAS la diferencia del pago de la obligación junto con los intereses correspondientes.

Para arribar a esta conclusión señaló que, en su criterio, los Consorcios y Uniones Temporales no son sujeto pasivo de este gravamen, ni con ocasión de la vigencia de la ley 14 de 1983, ni con ocasión de las reformas incluidas con la expedición de las leyes 1430 de 2010 y 1607 de 2012, toda vez que las mismas son claras en señalar que los sujetos pasivos son las personas naturales, jurídicas y las sociedades de hecho; motivo por el cual cualquier declaración presentada por estas formas asociativas no puede producir efecto alguno, tal como lo ordena el artículo 30 de la ley 223 de 1995.

Así las cosas, refiere que el vicio expuesto por la parte demandante consistente en la inexistencia de un título ejecutivo, estaría llamado a prosperar, pues, no se puede tener por presentadas declaraciones de este impuesto a nombre de la Unión Temporal Segundo Centenario como contribuyente, ni tampoco tiene sustento jurídico las liquidaciones de revisión realizadas por el Municipio teniendo a esta Unión Temporal como sujeto pasivo de este tributo.

Refiere además que el Municipio en momento alguno vinculó a los miembros de la Unión Temporal para que ejercieran su derecho de defensa y contradicción dentro de la actuación administrativa por omisión en la declaración del Impuesto de Industria y Comercio o por Inexactitud en la declaración del mismo, limitándose a considerar que ello se garantizaba mediante la vinculación del representante legal de la unión temporal; cuando es claro que esta representación no tiene estos alcances.

---

<sup>5</sup> Ver folio 447 vto.

<sup>6</sup> Folios 453-457..

<sup>7</sup> Folios 513-514.

Expone que los Consorcios y Uniones temporales pueden por conducto de sus representantes legales acudir a los procesos judiciales que tengan origen en controversias surgidas por el procedimiento de selección o de la celebración o ejecución del correspondiente contrato, pero de ninguna manera se puede considerar que el representante legal de un Consorcio o Unión Temporal tenga a su cargo la representación de los miembros del Consorcio o Unión Temporal en asuntos distintos o por cualquier causa, como por ejemplo en una actuación de índole tributario como la que nos ocupa.

Adicionalmente indicó que si en gracia de discusión se llegase a considerar que a partir de la expedición de la ley 1430 de 2010 o 1607 de 2012 los Consorcios y Uniones Temporales tienen la condición de sujetos pasivos de este tributo, la primera entró en vigencia a partir del 01 de enero de 2011 y la segunda a partir del 01 de enero de 2013, motivo por el cual no puede servir de sustento para considerar como contribuyente de ICA a los Consorcios y Uniones Temporales para las vigencias anteriores a 2013 o 2011 (Según se tome algunas de estas normas); quedando en evidencia que no existe título ejecutivo para las vigencias anteriores a cargo de la Unión Temporal Segundo Centenario.

Adicionalmente indica que se presenta una falsa motivación de los actos acusados, ya que los argumentos tenidos en cuenta por el Municipio para realizar la vinculación solidaria del INVÍAS a los procesos de cobro coactivo adelantados en la contra de la Unión Temporal Segundo Centenario no se ajustan a la realidad, como quiera que el INVÍAS sí cumplió con el trámite aplicable para hacer efectivas las medidas cautelares decretadas, tal como consta en las respuestas contenidas en los oficios SF-GT-88795, SF-GT-88793 y SF-GT-88789 del 01 de junio de 2017 y SF-GT-26541 del 21 de junio de 2018.

Expone que en el expediente se encuentra probado que mediante oficios 443, 444 y 445 radicados ante el INVÍAS el 30 de mayo de 2017, el Municipio de Cajamarca solicitó inscribir la medida cautelar de embargo correspondiente a "los desembolsos que a la fecha estén pendientes por realizar al contratista", informándole que la suma indicada debe ser consignada en la cuenta de depósitos judiciales de BANAGRARIO dentro de los tres (03) días siguientes y advirtió el Municipio en su comunicación que "de no poderse realizar la inscripción, dentro del mismo plazo deberá comunicar las razones por las cuales sea imposible practicar la medida, so pena de incurrir en las sanciones previstas en el Estatuto Tributario Nacional Artículo 838-1 Parágrafo 3º.

Fue así que el INVÍAS mediante oficios No SF-GT-88795, SF-GT-88793 y SF-GT-88789 de 01 de junio de 2017, respondió al Municipio que acataba la orden de embargo decretada procediendo a ingresar la novedad al sistema SIIF Grafico, advirtiendo que para que este se hiciera efectivo era necesario que contara con solicitud de pago a la cual se le haría la deducción respectiva y que con anterioridad había otras órdenes de embargo en contra de la Unión Temporal y sus integrantes.

En este sentido indica que se encuentra probado que mediante oficio No 1265, radicado ante el INVÍAS el 19 de junio de 2018, el Municipio de Cajamarca comunicó a esta entidad la ampliación de los embargos ordenados dentro de los expedientes administrativos No PFGC-R-18 A (vigencia 2010), PFGC-R-19 A (vigencia 2011) y PFGC-R-20 A (vigencia 2012), y que tal ampliación fue respondida por el INVÍAS mediante el oficio No SF-GT-26541 del 21 de junio de

2018, informando al Municipio que acatando la orden decretada procedió a ingresar la novedad al sistema SIIIF Grafico, advirtiendo que para que este se haga efectivo es necesario que la misma presente alguna cuenta de solicitud de pago a la cual se hará la deducción respectiva

Precisa que el Municipio de Cajamarca le dio un alcance a la normatividad tributaria que no se ajusta a lo dispuesto en ella, toda vez que para el Municipio la única demostración del INVIAS de acatar la orden de embargo era que pusiera a su disposición a la brevedad señalada los recursos a los cuales hizo referencia en sus comunicaciones; cuando ese no es el alcance de esta norma, toda vez que la misma aplica es para cuando la entidad se rehúsa a cumplir la orden de embargo, situación que no ocurrió en el caso de autos toda vez que el INVIAS de forma clara le manifestó al ente territorial que acataba la orden de embargo y realizaría la deducción correspondiente cuando pagara el crédito a la Unión temporal

Finalmente concluye acoger la teoría del Municipio de Cajamarca, asumiendo que las entidades públicas se constituyan en deudoras solidarias solo por no poner en forma inmediata a favor del acreedor el valor del crédito, conduciría inexorablemente al colapso no solo de las finanzas públicas sino de la Nación misma, pues es la forma de convertir a este en el verdadero deudor de estos créditos.

## **VII. CONSIDERACIONES**

### **VII.1. Competencia**

Es competente esta Corporación para conocer del presente asunto en primera instancia de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como en lo dispuesto en los artículos 152 numeral 2º y 156 numeral 3º *ibídem*.

### **VII.2. Problema jurídico a resolver:**

Determinar si la vinculación como deudor solidario del Instituto Nacional de Vías dentro del proceso de cobro coactivo por el Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros, correspondiente a las vigencias 2010, 2011 y 2012 adelantado por el Municipio de Cajamarca contra la Unión Temporal Segundo Centenario, se adelantó con violación del debido proceso y derecho de defensa, dada la ausencia de título ejecutivo y la falta de legitimación de ésta para responder, o si por el contrario la entidad territorial respetó a cabalidad las garantías procesales de INVIAS y ajustó su vinculación como deudor solidario dentro del referido proceso, al ordenamiento legal; es decir, se determinará si los actos administrativos atacados en el *sub lite* se ajustan o no a la legalidad.

### **VII.3. Naturaleza de los actos administrativos atacados en el sub lite**

Para empezar, es pertinente señalar que el acto administrativo es la expresión de la voluntad unilateral de la administración dirigida a crear, modificar o extinguir un derecho.

En este contexto se han distinguido los actos administrativos según el contenido de la decisión, en actos de trámite o preparatorios y actos definitivos. Los primeros no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el

conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y en la mayoría de los casos no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas.

Por su parte, los segundos – actos definitivos- son aquellos con los cuales se resuelve de fondo la cuestión planteada ante la Administración. En otras palabras, acto definitivo particular es el que comúnmente niega o concede el derecho reclamado ante la autoridad y que, por ende, crea, modifica o extingue una situación jurídica, con efectos vinculantes para el particular. El artículo 43 del C.P.A.C.A define los actos definitivos como “*los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.*”

Esta distinción incide en el análisis de legalidad de los actos en sede judicial, pues en principio los actos de mero trámite no son demandables, salvo que afecten un derecho particular, y los actos definitivos por regla general se pueden impugnar judicialmente. En otros términos, únicamente las decisiones de la Administración, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación o que decidan de fondo el asunto, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, frente a los actos proferidos en el marco del proceso de cobro coactivo es menester acudir a lo dispuesto en el artículo 101 del C.P.A.C.A., en consonancia con el artículo 835 del Estatuto Tributario, en virtud de los cuales solo son demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo: **(i) los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor; (ii) los que ordenan llevar adelante la ejecución; y (iii) los que liquiden el crédito.**

Los anteriores actos administrativos son en principio los demandables ante esta jurisdicción dentro del proceso coactivo; sin embargo, la jurisprudencia de la Sección – Cuarta de nuestro órgano de cierre jurisdiccional se ha encargado de aclarar, que en los eventos en que dentro de dicho proceso se emita un acto administrativo mediante el cual se cree, modifique o extinga una situación jurídica particular diferente a la ejecución de la obligación tributaria también será susceptible de control judicial.

Por ejemplo, son demandables el acto que liquida las costas y el que aprueba el remate, porque generan una situación distinta a la simple ejecución de la obligación tributaria<sup>8</sup>. Para determinar si el acto es enjuiciable, es necesario verificar si resuelve de fondo una situación jurídica, en el sentido de afectar un derecho subjetivo<sup>9</sup>:

*“(…) dentro del procedimiento administrativo de cobro pueden expedirse actos administrativos que no versen sobre la ejecución propiamente dicha de la obligación tributaria, pero que sí constituyen una verdadera decisión de la Administración, susceptible del control jurisdiccional, en tanto afectan derechos, intereses u obligaciones de los contribuyentes o responsables del impuesto.*

<sup>8</sup> Así se estableció en auto del 12 de noviembre de 2015, expediente 20881, MP Martha Teresa Briceño.

<sup>9</sup> Auto del 3 de noviembre de 2017, expediente 22569, MP Julio Roberto Piza Rodríguez.

*Por eso, en aras de la protección jurídica de controversias independientes a la ejecución de la obligación tributaria, son demandables ante esta jurisdicción los actos administrativos definitivos, expedidos por la Administración Tributaria de conformidad con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, tesis que reitera la Sección en esta providencia.”*

Ahora bien, descendiendo al asunto *sub examine*, advierte la Sala que El Instituto Nacional de Vías ataca los siguientes actos administrativos:

- i) Los mandamientos de pago Nos. PFGC-R-18B, PFGC-R-19B y PFGC-R-20B del 1 de octubre de 2018, a través de los cuales el Municipio de Cajamarca **vinculó al Instituto Nacional de Vías como deudor solidario por incumplimiento de la obligación legal de dar trámite oportuno a la comunicación de embargo de las cuentas de la Unión Temporal Segundo Centenario**, y libró orden de pago por vía administrativa a cargo del INVIAS por valor de \$5.008.998.179, \$1.997.042.198, y \$2.008.177.828, respectivamente, correspondiente a las correcciones de las declaraciones de la vigencias 2010, 2011 y 2012, realizadas de manera incorrecta por la citada Unión Temporal.
- ii) Resolución No. PFGC-R-032 del 1 de octubre de 2018 mediante la cual el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca **ordenó el embargo de las cuentas de ahorro, corriente y demás productos financieros de INVIAS en cualquier entidad del país por la suma de \$17.229.328.476.**
- iii) Resoluciones Nos. PFGC-R-033, PFGC-R-034 y PFGC-R-035 fechadas equivocadamente del 21 de noviembre de 2016, pues lo correcto es 2018, mediante las cuales el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca rechazó las excepciones propuestas contra los mandamientos de pago Nos. PFGC-R-18B, 19B y 20B expedidos el 1 de octubre de 2018 **y ordenó seguir adelante con la ejecución.**
- iv) Resoluciones Nos. PFGC-R-036, PFGC-R-037 y PFGC-R-038 del 18 de enero de 2019 mediante las cuales el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca **resolvió el recurso de reposición** interpuesto contra las resoluciones PFGC-R-033, PFGC-R-034 y PFGC-R-035 **que ordenaron seguir adelante con la ejecución.**
- v) **Liquidaciones de crédito y costas** expedidas por el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca el 15 de febrero de 2019, correspondientes a la vigencia 2010, 2011 y 2012, con relación a los mandamientos de pago PFGC-R-18-B, PFGC-R-19B y PFGC-R-20 B del 1 de octubre de 2018, respectivamente.
- vi) Autos Nos. 001, 002, 003 y 004 del 4 de marzo de 2019 a través de los cuales el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca rechazó la liquidación presentada por el INVIAS y **dejó en firme las liquidaciones del crédito y costas tasadas en autos del 15 de febrero de 2019.**

- vii)** Auto No. 005 del 24 de abril de 2019 mediante el cual el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca **declaró terminados los procesos administrativos coactivos contra el responsable solidario Instituto Nacional de Vías INVIAS**, por las obligaciones contenidas en los mandamientos de pago Nos. PFGC-R-18B, 19B y 20B expedidos el 1 de octubre de 2018, correspondientes a las vigencias 2010, 2011 y 2012.

De la revisión de tales actos se advierte que los enunciados en los numerales **iii)**, **iv)**, **v)** y **vi)** hacen parte de aquellos taxativamente mencionados en el artículo 101 del C.P.A.C.A., pues se trata de los que ordenaron seguir adelante con la ejecución del crédito y los que liquidaron el crédito y las costas respecto de los mandamientos de pago PFGC-R-18-B, PFGC-R-19B y PFGC-R-20 B del 1 de octubre de 2018, respectivamente; de manera que por expresa disposición legal son susceptibles de control judicial.

Ahora bien, los actos administrativos relacionados en los numerales **i)**, **ii)** y **vii)**, a juicio de la Sala también son susceptibles de control judicial pese a no estar enlistados en el artículo 101 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que los primeros (mandamientos de pago Nos. PFGC-R-18B, PFGC-R-19B y PFGC-R-20B del 1 de octubre de 2018), dispusieron la vinculación en calidad de deudor solidario del Instituto Nacional de Vías, el segundo ordenó el embargo de sus cuentas a nivel nacional por valor de \$17.229.328.476, es decir, crearon en su cabeza una situación jurídica particular al imputar una responsabilidad tributaria; y el tercero (Auto 005 del 24 de abril de 2019), finalizó la actuación administrativa, al declarar terminados los procesos administrativos coactivos contra el INVIAS.

Es decir que se trata de decisiones de la administración que afectaron los derechos subjetivos del Instituto Nacional de Vías e impidieron seguir con la actuación conforme con el artículo 43 del C.P.A.C.A., y que, por ende, reúnen la calidad de actos administrativos, siendo menester de la Sala adelantar el respectivo análisis de legalidad frente a todos ellos.

#### **VII.4. Hechos Probados**

Teniendo en cuenta las piezas procesales allegadas en debida forma a las presentes diligencias, la Sala encuentra acreditado:

- Que entre la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO (conformada por Condux S.A. DE CV, Constructora Herreña Fronpeca Sucursal Colombia, Álvarez y Collins S.A., Constructora Carlos Collins S.A., Promotora Montecarlo Vías S.A., Túneles de Colombia S.A., Construirte Ltda., Ingenieros Constructores Gaico S.A. en Reestructuración, Feluca S.A.S. y H&H Arquitectura S.A.) y el Instituto Nacional de Vías INVIAS, se suscribió el contrato de obra pública modalidad llave en mano No. 3460 de 2008 con el fin de adelantar los estudios y diseños, gestión social, predial y ambiental, construcción y operación del proyecto “cruce de la cordillera central: túneles del II centenario – túnel de la línea y segunda calzada Calarcá-Cajamarca.

- Que la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca, atendiendo que la Unión Temporal Segundo Centenario no había presentado liquidación privada del Impuesto de Industria y Comercio y complementario de Avisos y Tableros durante los años 2010, 2011 y 2012, profirió las liquidaciones de aforo Nos. 188-40, 188-41 y 188-42 del 1º de septiembre de 2014 (Fol. 281-286).
- Que el 30 de diciembre de 2015 la Unión Temporal Segundo Centenario presentó las declaraciones y autoliquidación del Impuesto de Industria y Comercio y Complementarios de los años gravables 2010 (saldo a pagar \$171.810.000), 2011 (total a pagar \$55.030.000), y 2012 (total a pagar \$204.300.000), cancelando un total en la misma fecha de \$431.140.000 por concepto del impuesto, los intereses de mora, sanción y tasa de cuerpo de bomberos (Fol. 293, 470473)
- Que contra las anteriores decisiones la Unión Temporal Segundo Centenario presentó recurso de reconsideración, el cual se abstuvo de resolver el Municipio de Cajamarca, dando lugar a que mediante las Resoluciones Nos. PFGC-003, PFGC-004 y PFGC-005 del 8 de marzo de 2016 el Municipio de Cajamarca declara de manera oficiosa el silencio administrativo positivo, reconsiderara los actos administrativos 188-40, 188-41 y 188-42, y ordenara aclaración y modificación, respectivamente (Fol. 287-292).
- Que dentro del Programa de Fiscalización y Cobro de Impuestos adelantado por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajamarca se evidenciaron inconsistencias en las declaraciones del impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros presentadas para los periodos gravables 2010, 2011 y 2012 por el contribuyente UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO, por los ingresos derivados del desarrollo del contrato de obra modalidad llave en mano No. 3460 de 2008, dando lugar a que se profirieran los emplazamientos para corregir Nos. PFGC013, PFGC014 y PFGC015 del 3 de marzo de 2016 (Fol. 46-63).
- Que posteriormente el Municipio de Cajamarca expidió los requerimientos especiales Nos. PFGC016, PFGC017 y PFGC018 del 12 de abril de 2016 con destino a la Unión Temporal Segundo Centenario (Fol. 486-502).
- Que mediante auto del 23 de enero de 2017 la Superintendencia de Sociedades decretó la apertura del proceso de liquidación judicial de los bienes de la sociedad Constructora Carlos Collins S.A.(Fol. 317-320)
- Que el 7 de mayo de 2017 se expidieron por parte del Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca las liquidaciones de revisión Nos. PFGC-R-18A, PFGC-R-19A, PFGC-R-20A el contribuyente Unión Temporal Segundo Centenario corrigiendo las liquidaciones privadas del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios de avisos y tableros presentadas de los periodos 2010, 2011 y 2012, ordenado el pago de la sanción por declarar de manera equivocada y el pago de intereses moratorios (Fol. 296-307).
- Que el mismo 7 de mayo de 2017 se expidieron por parte del Secretario de Hacienda Municipal de Cajamarca los mandamientos de pago Nos. PFGC-

R-18A, PFGC-R-19A, y PFGC-R-20A, a cargo de la Unión Temporal Segundo Centenario por la suma de \$5.008.998.179, por valores de \$1.997.042.198 y \$2.008.177.828, respectivamente, correspondientes a los valores adeudados por concepto de impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros periodos fiscales 2010, 2011 y 2012 (Fol. 46-63).

- Que mediante oficios Nos. 443, 444 y 445 fechados 28 de marzo y 24 de mayo de 2016, el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca solicitó al INVÍAS la inscripción de embargo por valor de \$5.008.998.179, \$1.997.042.198 y \$2.008.177.828, respectivamente, como consecuencia del proceso de determinación oficial contra la Unión Temporal Segundo Centenario, a través de los mandamientos de pago PFGC-R-18A, PFGC-R-19A, y PFGC-R-20A (308-310).
- Que mediante oficios Nos. SF-GT-88789, SF-GT-88793 y SF-GT-88795 del 1 de junio de 2017 la Coordinadora del Grupo de Tesorería del Instituto Nacional de Vías dio respuesta a los oficios 443, 444 y 445 remitidos por el Secretario de Hacienda Municipal de Cajamarca, señalándole que se había procedido a ingresar la novedad al sistema del SIIF Gráfico, actualizando en la estructura plural la calidad de ejecutada y que para que el embargo se hiciera efectivo era necesario que la Unión Temporal presentara cuenta de solicitud de pago a la que se le haría la deducción correspondiente; así mismo le precisó que con anterioridad a aquella orden, se encontraban en turno otras medidas de embargo para la Unión Temporal y para algunos de sus integrantes (Fol. 311-313).
- Que mediante Resolución No. PFGC-R-025 del 30 de julio de 2017 el Secretario de Hacienda Municipal de Cajamarca ordenó el embargo de *i)* las cuentas en las que fuera titular la Unión Temporal Segundo Centenario en cualquier entidad financiera del país por la suma de \$9.014.218.205 por concepto de corrección de declaraciones tributarias del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros; *ii)* el Contrato de Obra Pública modalidad llave en mano No. 3460 de 2008 celebrado entre la Unión Temporal y el Instituto Nacional de Vías, *iii)* los contratos fiduciarios en donde el contribuyente apareciera como Fideicomitente, *iv)* de todos los activos sujetos a registro, así como de participaciones societarias.
- Que a través de oficio No. PFGC-OF-2018-001 fechado 26 de diciembre de 2017 el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca insistió al INVÍAS en que se diera trámite al pago de los valores embargados a la Unión Temporal.
- Que mediante Resolución No. PFGCR-0030 del 7 de junio de 2018 el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca ordenó ampliar el embargo de las cuentas en las que fuera titular la Unión Temporal Segundo Centenario por la suma de \$16.169.301.476 por concepto del no pago del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros en las vigencias 2010, 2011 y 2012 y los intereses moratorios liquidados hasta ese momento.

- Que mediante oficio 1265 del 7 de junio de 2018 el Municipio de Cajamarca comunicó al Instituto Nacional de Vías la ampliación del embargo dispuesto en la Resolución No. PFGCR.0030 (Fol. 314-315).
- Que con oficio SF-GT 26541 del 21 de junio de 2018 la Coordinadora del Grupo de Tesorería del INVIAS dio respuesta al Secretario de Hacienda Municipal de Cajamarca sobre la ampliación del embargo, señalando que se acataba la orden decretada y se procedió a registrar en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Gráfico, advirtiendo nuevamente que para que se hiciera efectiva, era necesario que se presentara alguna solicitud de pago, a la cual se le haría la deducción respectiva (Fol. 316).
- Que mediante mandamientos de pago Nos. PFGC-R-18-B, PFGC-R-19B y PFGC-R-20B del 1 de octubre de 2018, el Municipio de Cajamarca vinculó al Instituto Nacional de Vías como deudor solidario por incumplimiento de la obligación legal de dar trámite oportuno a la comunicación de embargo de las cuentas de la Unión Temporal Segundo Centenario, y libró orden de pago por vía administrativa a cargo del INVIAS por valor de \$5.008.998.179, \$1.997.042.198, y \$2.008.177.828, respectivamente, correspondiente a las correcciones de las declaraciones de la vigencias 2010, 2011 y 2012, realizadas de manera incorrecta por la citada Unión Temporal (Fol. 46-63).
- Que con resolución No. PFGC-R-032 del 1 de octubre de 2018 el Municipio de Cajamarca decretó y ordenó el embargo de las cuentas de ahorro, corriente y demás productos financieros del Instituto Nacional de Vías en cualquier entidad financiera del país por la suma de \$17.229.328.476, por concepto de vinculación solidaria al pago de la obligación tributaria vigencias 2010, 2011 y 2012 de la Unión Temporal Segundo Centenario (Fol. 371).
- Que con oficio PFGC-OE-002-2018 del 1 de octubre de 2018 el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca solicitó al Banco de Colombia la inscripción del embargo decretado en Resolución No. PFGC-R -032 de la misma fecha, por valor de \$17.229.328.476 en las cuentas del INVIAS y en virtud de ello se constituyó el depósito judicial No. 4 6607 0000011419 (Fol. 278-280, 376).
- Que contra los mandamientos de pago el Instituto Nacional de Vías presentó excepciones<sup>10</sup>, las cuales fueron resueltas por la administración municipal a través de las Resoluciones Nos. PFGC-R-033, PFGC-R-034 y PFGC-R-035 fechadas equívocamente del 21 de noviembre de 2016, rechazándolas y se ordenó seguir adelante con la ejecución (Fol. 106-157).
- Que contra las decisiones que dispusieron seguir adelante con la ejecución el Invias presentó recurso de reposición, siendo resueltos desfavorablemente mediante las Resoluciones Nos. PFGC-R-036 del 18 de enero, PFGC-R-037 y PFGC-R-038 del 17 de enero de 2019 (Fol. 194-253).

---

<sup>10</sup> ver folios 64-105.

- Que el 15 de febrero de 2019 el Secretario de Hacienda de Cajamarca Tolima liquidó los créditos y costas contra el Instituto Nacional de Vías en su condición de acreedor solidario del impuesto de Industria y Comercio correspondientes a los periodos gravables 2010, 2011 y 2012 (Fol. 254-259).
- Que INVIAS presentó objeción contra las liquidaciones del crédito, y mediante Autos Nos. 001, 002 y 003 del 4 de marzo de 2019 la Secretaría de Hacienda rechazó la liquidación presentada por el Invias y dejó en firme las liquidaciones tasadas el 15 de febrero de 2019 (Fol. 266-277).
- Que mediante Auto No. 004 del 24 de abril de 2019 el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca dio aplicación a los recursos contenidos en el título de depósito judicial No. 4 6607 0000011419 al pago de la obligación por concepto del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros contra el INVIAS como deudor solidario por los periodos gravables 2010, 2011 y 2012 (Fol. 376-377).
- Que mediante Auto No. 005 del 25 de abril de 2019 el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca declaró terminados los procesos administrativos coactivos contra el responsable solidario Instituto Nacional de Vías por las obligaciones contenidas en los mandamientos de pago PFGC-R-18B, PFGC-R-19B y PFGC-R-20B del 1 de octubre de 2018 (Fol. 379-380).

#### **VII.5. Del proceso de cobro coactivo**

La potestad de cobro coactivo es entendida como *“un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, 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<sup>11</sup>”*.

El ejercicio de la potestad otorgada por el legislador presupone no solo la existencia de un título ejecutivo previo que contenga la obligación, sino también que, cuando ese título está representado en un acto administrativo, la entidad que lo expide tiene competencia suficiente para declarar (imponer) unilateralmente la obligación.

El Honorable Consejo de Estado ha precisado que a los procedimientos coactivos les son aplicables los principios de las actuaciones administrativas previstos en el artículo 209 de la Constitución y los del artículo 3 del C.P.A.C.A.

El artículo 100 del CPACA definió las reglas procedimentales para el cobro coactivo de las sumas líquidas de dinero adeudadas a entidades públicas, indicando que para aquellos casos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicaran las disposiciones del Estatuto Tributario.

El artículo 98 del CPACA impone a las entidades públicas (según la definición que

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, en sentencia C-666 de 2000

de ellas se efectúa en el párrafo del artículo 104 *ejusdem*) el deber de recaudar las obligaciones creadas en su favor, siempre que las mismas consten en documentos que presten mérito ejecutivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99 del CPACA, en cuyo numeral 1.º incluye los actos administrativos «*ejecutoriados*» que impongan a su favor la obligación de pago de una suma líquida de dinero, siempre que se trate de una obligación clara, expresa y exigible. En este sentido ha precisado el H. Consejo de Estado:

*“El título ejecutivo supone la existencia de una obligación clara, expresa y exigible. La obligación debe ser expresa porque se encuentra especificada en el título ejecutivo, en cuanto debe imponer una conducta de dar, hacer o no hacer. Debe ser clara porque los elementos de la obligación (sujeto activo, sujeto pasivo, vínculo jurídico y la prestación u objeto) están determinados o, por lo menos, pueden inferirse por la simple revisión del título ejecutivo. Y debe ser exigible porque no está pendiente de cumplirse un plazo o condición. (...)”<sup>12</sup>*

Por su parte, el artículo 828 del Estatuto Tributario, frente a los documentos que prestan mérito ejecutivo dispone:

*“[...] Artículo 828. Títulos ejecutivos. Prestan mérito ejecutivo:*

*1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.*

**2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.**

*3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.*

*4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.*

*5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales.*

**Parágrafo. Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales.**

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 30 de mayo de 2013, número único de radicación 25000-23-26-000-2009-00089-01, Consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

*Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

Dentro de los títulos mencionados en la norma encontramos las liquidaciones oficiales, siempre que estén debidamente ejecutoriadas, lo que presupone que haya sido debidamente notificada y contra ella no proceda recurso alguno. Para el efecto es menester recurrir a los mandatos del artículo 87 del C.P.A.C.A. que textualmente señala:

*“Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedaran en firme:*

*1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.*

*2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.*

*3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*

*4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.*

*5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.”*

Ahora bien, el Estatuto Tributario también regula en su Título VIII todo lo concerniente al mandamiento de pago (art. 826), cómo se adelanta la vinculación de los deudores solidarios (art. 828-1), el término para pagar y presentar excepciones (art. 830), el trámite de éstas (art. 832), los recursos procedentes (art. 834), la orden de ejecución (art. 836), las medidas preventivas entre las que se encuentra el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor (art. 837) y, los límites de los embargos (arts. 837-1, y 838).

#### **VII.6. Vinculación solidaria por desconocimiento de medida de embargo**

En el marco del proceso de cobro la administración surte dos etapas: la primera correspondiente al cobro persuasivo, en virtud del cual se procura que el deudor pague o que llegue a un acuerdo de pago con la administración; posteriormente, de no llegarse al cumplimiento de la obligación, la administración adelanta el cobro coactivo y para tal fin expide el respectivo mandamiento de pago, en el que tiene la potestad de decretar medidas cautelares de embargo y secuestro sobre los bienes del deudor para garantizar el pago de la deuda.

Para estos efectos, los funcionarios competentes podrán identificar los bienes del deudor por medio de informaciones tributarias o de las informaciones suministradas por entidades públicas o privadas, que están obligadas en todos los casos a dar pronta y cumplida respuesta a la administración so pena de ser sancionados (artículo 837 E.T.)

A su vez, los artículos 839 y 839-1 el Estatuto Tributario reglamentan lo relativo al registro y trámite de los embargos que se decretan en el marco del proceso de cobro activo, en los siguientes términos:

***“Art. 839. Registro del embargo.***

*De la resolución que decreta el embargo de bienes se enviará una copia a la Oficina de Registro correspondiente. Cuando sobre dichos bienes ya existiere otro embargo registrado, el funcionario lo inscribirá y comunicará a la Administración y al juez que ordenó el embargo anterior.*

*En este caso, si el crédito que originó el embargo anterior es de grado inferior al del fisco, el funcionario de Cobranzas continuará con el procedimiento, informando de ello al juez respectivo y si éste lo solicita, pondrá a su disposición el remanente del remate. Si el crédito que originó el embargo anterior es de grado superior al del fisco, el funcionario de cobranzas se hará parte en el proceso ejecutivo y velará porque se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado.*

*PAR. Cuando el embargo se refiera a salarios, se informará al patrono o pagador respectivo, quien consignará dichas sumas a órdenes de la Administración y responderá solidariamente con el deudor en caso de no hacerlo.*

***Art. 839-1. Trámite para algunos embargos.***

*El embargo de bienes sujetos a registro se comunicará a la oficina encargada del mismo, por oficio que contendrá los datos necesarios para el registro; si aquellos pertenecieran al ejecutado lo inscribirá y remitirá el certificado donde figure la inscripción, al funcionario de la Administración de Impuestos que ordenó el embargo.*

*Si el bien no pertenece al ejecutado, el registrador se abstendrá de inscribir el embargo y así lo comunicará enviando la prueba correspondiente. Si lo registra, el funcionario que ordenó el embargo de oficio o a petición de parte ordenará la cancelación del mismo*

*Cuando sobre dichos bienes ya existiere otro embargo registrado, se inscribirá y comunicará a la Administración de Impuestos y al Juzgado que haya ordenado el embargo anterior.*

*En este caso si el crédito que ordenó el embargo anterior es de grado inferior al del Fisco, el funcionario de cobranzas continuará con el procedimiento de cobro, informando de ello al juez respectivo y si este lo solicita, pondrá a su disposición el remanente del remate. Si el crédito que originó el embargo anterior es de grado superior al del fisco, el funcionario de cobro se hará parte en el proceso ejecutivo y velará por que se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado.*

*Si del respectivo certificado de la oficina donde se encuentren registrados los bienes, resulta que los bienes embargados están gravados con prenda o hipoteca, el funcionario ejecutor hará saber al acreedor la existencia del cobro coactivo, mediante notificación personal o por correo para que pueda hacer valer su crédito ante juez competente.*

*El dinero que sobre del remate del bien hipotecado se enviará al juez que solicite y que adelante el proceso para el cobro del crédito con garantía real.*

*2. El embargo de saldos bancarios, depósitos de ahorro, títulos de contenido crediticio y de los demás valores de que sea titular o beneficiario el contribuyente, depositados en establecimientos bancarios, crediticios, financieros o similares, en cualquiera de sus oficinas o agencias en todo el país se comunicará a la entidad y quedará consumado con la recepción del oficio.*

**Al recibirse la comunicación, la suma retenida deberá ser consignada al día hábil siguiente en la cuenta de depósitos que se señale, o deberá informarse de la no existencia de sumas de dinero depositadas en dicha entidad.**

*PAR 1. Los embargos no contemplados en esta norma se tramitarán y perfeccionarán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 681 del Código de Procedimiento Civil.*

*PAR 2. Lo dispuesto en el numeral 1) de este artículo en lo relativo a la prelación de los embargos, será aplicable a todo tipo de embargo de bienes.*

**PAR 3. Las entidades bancarias, crediticias financieras y las demás personas y entidades, a quienes se les comunique los embargos, que no den cumplimiento oportuno con las obligaciones impuestas por las normas, responderán solidariamente con el contribuyente por el pago de la obligación.**” (Subraya fuera del texto original)

Sobre el tema de la vinculación de los deudores solidarios en los procesos tributarios, el Honorable Consejo de Estado ha precisado que, sin importar el origen de los títulos que pretendan ejecutarse en el proceso ejecutivo, esto es porque surjan de una actuación administrativa de oficio como los procesos de determinación o porque se trate de liquidaciones privadas que no se han pagado, siempre debe garantizarse el derecho al debido proceso de los deudores solidarios, esto con el fin de que puedan ejercer sus derechos de contradicción y defensa frente a las obligaciones que se les imputa y cuyo cumplimiento se exige. Concretamente ha señalado<sup>13</sup>:

*“(i) Los deudores solidarios tienen el derecho de controvertir los documentos que conforman un título ejecutivo en su contra, por lo que la Administración Tributaria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 del CPACA –o 28 del CCA, está en la obligación de vincularlos al procedimiento de determinación tributaria que se le inicie al contribuyente, responsable o deudor principal.*

*Como lo afirmó la Corte Constitucional en la sentencia C-1201 de 2003, únicamente surtida esta etapa puede hablarse de la existencia de un título ejecutivo válido en contra del deudor solidario.*

*(ii) Tratándose de liquidaciones privadas sin cancelar, para que puedan ser oponibles al deudor solidario y se constituyan en título ejecutivo válido, la Administración Tributaria debe vincular a los deudores solidarios al proceso de cobro coactivo, mediante la notificación del mandamiento de pago, en el que debe establecerse con claridad y certeza su calidad de deudor solidario, la proporción*

<sup>13</sup> Ver sentencia del 3 de mayo de 2018, radicado No. 41001-23-31-000-2006-00276-01 (21376) C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

*de su participación, los períodos gravables a que corresponden las deudas objeto del cobro y la cuantía de las mismas. No se opone lo anterior a que la Administración adelante diligencias previas o de cobro persuasivo respecto de los deudores solidarios”.*

El Alto Tribunal arribó a esta conclusión usando la pauta constitucional de publicidad de las actuaciones de la Administración, aplicable a todos los procedimientos administrativos, expresamente consagrada en los artículos 29 y 209 de la Carta Política, que a su vez guarda relación con las regulaciones especiales para los procesos administrativos. Además, la H. Corte Constitucional ha resaltado<sup>14</sup>:

*«la Carta Política establece la publicidad como principio rector de las actuaciones administrativas, para lo cual, de conformidad con lo preceptuado en su artículo 209, obliga a la administración a poner en conocimiento de sus destinatarios los actos administrativos, con el fin, no sólo de que éstos se enteren de su contenido y los observen, sino que, además, permita impugnarlos a través de los correspondientes recursos y acciones»*

Teniendo como premisa el marco legal que rige la materia, se puede concluir que cuando en desarrollo de un proceso administrativo de cobro coactivo se comunica una medida de embargo de saldos bancarios, depósitos de ahorro o títulos de contenido crediticio o demás valores de que sea titular o beneficiario el contribuyente, depositados en establecimientos bancarios, crediticios, financieros o similares, la medida quedará consumada con la recepción del oficio y el valor cuya retención se ordena debe ser consignado al día hábil siguiente en la cuenta de depósitos dispuesta por la entidad ejecutante o, en su defecto deberá informar sobre la inexistencia de dineros depositados en dicha entidad.

Así mismo la norma en comento dispone que las entidades bancarias, financieras y demás entidades a las que se le comunique el embargo y no den cumplimiento oportuno a sus obligaciones, estarán llamadas a responder solidariamente con el contribuyente por el pago de la obligación.

### **VII.7. Caso concreto**

Tal y como se precisó en párrafos anteriores, en el presente asunto se ataca la legalidad de las decisiones a través de las cuales el Municipio de Cajamarca dispuso la vinculación del Instituto Nacional de Vías INVIAS como deudor solidario de la Unión Temporal Segundo Centenario por concepto de Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros, correspondiente a los periodos fiscales 2010, 2011 y 2012, librando mandamiento de pago y haciendo efectivo el pago de los valores adeudados, al considerar que no dio cumplimiento a la orden de embargo dispuesta en el marco del proceso de cobro coactivo adelantado contra la citada Unión Temporal.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como lo dispuesto en la fijación del litigio, corresponderá a la Sala, determinar si la vinculación del Instituto Nacional de Vías se

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-957 de 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

ajustó a los parámetros que consagra la norma, o si por el contrario, la misma se dio de manera caprichosa por parte de la administración municipal de Cajamarca.

Para tales efectos, es preciso señalar que el municipio de Cajamarca en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encontró acreditadas algunas inconsistencias en las declaraciones del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros para los periodos fiscales 2010, 2011 y 2012 por parte del contribuyente Unión Temporal Segundo Centenario, derivado del contrato de obra modalidad llave en mano No. 3460 de 2008, dando lugar a que se prohirieran los emplazamientos para corregir Nos. PFGC013, PFGC014 y PFGC015 del 3 de marzo de 2016; posteriormente los requerimientos especiales Nos. PFGC016, PFGC-017 y PFGC018 del 12 de abril de 2016 y finalmente las liquidaciones de revisión Nos. PFGC-R-18A, PFGC-R-19A, PFGC-R-20A del 7 de mayo de 2017, ordenado el pago de la sanción por declarar de manera equivocada y el pago de intereses moratorios, contra la cual, según se consignó en el numeral séptimo de tales actos, no procedía recurso alguno en su contra.

En la misma fecha, esto es, el 7 de mayo de 2017 la administración municipal expidió los mandamientos de pago Nos. PFGC-R-18A, PFGC-R-19A, y PFGC-R-20A, a cargo de la Unión Temporal Segundo Centenario por la suma de \$5.008.998.179, \$1.997.042.198 y \$2.008.177.828, respectivamente, correspondiente a los valores adeudados por concepto de impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros periodos fiscales 2010, 2011 y 2012 y en su artículo tercero, los mencionados actos señalaron: “*Ordénense las medidas cautelares para garantizar el cumplimiento de la obligación*”

En virtud de ello, se evidencia que mediante oficios Nos. 443, 444 y 445 fechados equivocadamente el 28 de marzo y 24 de mayo de 2016 (lo correcto es 2017), el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca solicitó al INVIAS la inscripción de los embargos por valor de \$5.008.998.179, \$1.997.042.198 y \$2.008.177.828, respectivamente, como consecuencia del proceso de determinación oficial contra la Unión Temporal Segundo Centenario, a través de los mandamientos de pago PFGC-R-18A, 19A y 20A, teniendo como fundamento jurídico lo establecido en los artículos 837 y 839 del Estatuto Tributario, respecto de: *ij* el Contrato de obra pública modalidad llave en mano No. 3460 de 2008, y *ii* los desembolsos que a la fecha estuvieran pendientes por realizar al contratista hasta por las mencionadas cuantías<sup>15</sup>.

Atendiendo estos requerimientos encontramos que a través de los oficios Nos. SF-GT-88789, SF-GT-88793 y SF-GT-88795 del 1 de junio de 2017, la Coordinadora del Grupo de Tesorería del Instituto Nacional de Vías le indicó al Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca:

*“...se informa que este Instituto acatando la orden decretada, procedió a ingresar la novedad al sistema del SIIF Gráfico, por lo que se actualizó en la misma a la estructura plural antes señalada en calidad de ejecutada.*”

---

<sup>15</sup> Ver folios 308-310

**Así mismo se advierte que para que este se haga efectivo, es necesario que la misma presente alguna cuenta de solicitud de pago a la cual se le hará la deducción respectiva**, informándose además que con anterioridad a la presente orden, se encuentran en turno otras medidas de embargo para la Unión Temporal, así como para alguno de sus integrantes” (Subraya la Sala)<sup>16</sup>.

Posteriormente, el 30 de julio de 2017 el Secretario de Hacienda de Cajamarca expidió la Resolución No. PFGC-R-025 a través de la cual ordenó el embargo de **i)** las cuentas en las que fuera titular la Unión Temporal Segundo Centenario en cualquier entidad financiera del país por la suma de \$9.014.218.205 por concepto de corrección de declaraciones tributarias del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros; **ii)** el Contrato de Obra Pública modalidad llave en mano No. 3460 de 2008 celebrado entre la Unión Temporal y el Instituto Nacional de Vías, **iii)** los contratos fiduciarios en donde el contribuyente apareciera como Fideicomitente, **iv)** de todos los activos sujetos a registro, así como de participaciones societarias

El 26 de diciembre de 2017 la administración municipal libró el oficio No. PFGC-OF-2018-001, con el cual le insistió al INVIAS en que se diera trámite al pago de los valores embargados a la Unión Temporal, por cuanto existía un laudo arbitral de fecha 23 de mayo de 2017 que fue objeto del recurso extraordinario de anulación ante el Consejo de Estado, en el que se condenó al Invias a pagar a la Unión Temporal Segundo Centenario la suma de \$30.946.969.377 de capital, \$12.029.719.449 a título de actualización a la fecha del laudo y \$1.430.548.301 como intereses moratorios, constituyendo tal decisión un título ejecutivo en favor de la Unión Temporal y sobre la cual debía pesar la medida de embargo para ponerse a disposición del municipio los dineros adeudados, sin necesidad de la presentación de la solicitud de pago a que hacía alusión el INVIAS.

Luego, el Secretario de Hacienda profirió la Resolución No. PFGCR-0030 del 7 de junio de 2018 con la que ordenó ampliar el embargo de las cuentas en las que fuera titular la Unión Temporal Segundo Centenario por la suma de \$16.169.301.476, por concepto del no pago del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros en las vigencias 2010, 2011 y 2012 y los intereses moratorios liquidados hasta ese momento; comunicando tal determinación al INVIAS a través de oficio 1265 de la misma fecha<sup>17</sup>.

Nuevamente la Coordinadora del Grupo de Tesorería del INVIAS contestó el requerimiento efectuado por el Municipio de Cajamarca a través del oficio SF-GT 26541 del 21 de junio de 2018, en el que precisó que acataba la orden decretada y se había procedido a registrar en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Gráfico, advirtiendo nuevamente que para que se hiciera efectiva, era necesario que se presentara alguna solicitud de pago, a la cual se le haría la deducción respectiva<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Fol. 311-313.

<sup>17</sup> Fol. 314-315-

<sup>18</sup> Fol. 316.

Seguidamente, el 1 de octubre de 2018 el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca, mediante mandamientos de pago Nos. PFGC-R-18-B, PFGC-R-19B y PFGC-R-20B del 1 de octubre de 2018, decidió vincular al Invias en condición de deudor solidario indicando en todos los actos administrativos:

*“Que mediante oficio PFGC-OE-001-2018 del 7 de junio de 2018, la Secretaria de Hacienda solicita al Instituto Nacional de Vías INVIAS, inscriba y de tramite a la ampliación de las medidas cautelares de embargo contenidas en la Resolución No. PFGC-R-0030 de 7 de junio de 2018 “POR MEDIO DE LA CUAL SE AMPLIA EL EMBARGO POR EL NO PAGO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DECRETADAS EN LA RESOLUCIÓN No. PFGC-R-0029 DEL 30 DE JULIO DE 2017 Y SE TOMAN OTRAS DISPOSICIONES” ...*

*Solicitud a la cual el Instituto Nacional de Vías dio respuesta en los siguientes términos (...)*

*Teniendo en cuenta que, en contra del Instituto Nacional de Vías INVIAS, se encuentra en firme Laudo Arbitral de fecha 23 de mayo de 2017, en el cual se condena a pagar a la Unión Temporal Segundo Centenario, la suma de treinta mil novecientos cuarenta y seis millones novecientos sesenta y nueve mil trescientos sesenta y siete pesos (\$30.946.969.377); la suma de doce mil veintinueve millones setecientos diecinueve mil cuatrocientos pesos (\$12.029.719.449) a título de actualización con el IPC a la fecha del laudo arbitral y la suma de mil cuatrocientos treinta millones quinientos cuarenta y ocho mil trescientos un pesos (1.430.548.301) como intereses moratorios.*

*Laudo Arbitral que fue objeto de recurso extraordinario de Anulación ante el Consejo de Estado Sección Tercera Subsección C, el cual declaró “infundadas las alegaciones”, y desestimó las pretensiones del recurrente ratificando la condena en contra del Instituto Nacional de Vías INVIAS, por lo tanto, el laudo arbitral al tener los mismos efectos de una sentencia judicial es ejecutable una vez sea despachado el recurso de anulación, de igual forma hace tránsito a cosa juzgada.*

*En relación al cumplimiento o pago del Laudo Arbitral a favor de la Unión Temporal Segundo Centenario, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 192 establece el procedimiento del cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas, en su inciso segundo establece que las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de 10 meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia...*

*Entiéndase entonces que no es necesario que la Unión Temporal Segundo Centenario realice solicitud de pago de los valores reconocidos en el Laudo Arbitral a su favor, puede el Instituto Nacional de Vías INVIAS dar trámite oficioso al pago del mismo como lo dispone la norma transcrita anteriormente y no como mal sostiene el Instituto en sus oficios de respuesta a las solicitudes de embargo realizadas por esta administración, en los que afirma que la Unión Temporal deberá presentar solicitud de pago del Laudo Arbitral.*

*En consecuencia, nos encontramos frente a un claro incumplimiento por parte del Instituto Nacional de Vías del artículo 839-1 del ETN al no dar trámite oportuno a la orden de embargo.”*

Significa lo anterior que, la justificación que encontró el Municipio de Cajamarca para vincular como deudor solidario al INVIAS, fue por presuntamente desatender la orden de embargo sobre los valores reconocidos a favor de la Unión Temporal Segundo Centenario en un laudo arbitral. En este sentido, lo primero que debe decir la Sala de acuerdo con el acervo probatorio, es que el INVIAS no desconoció la medida decretada por la administración municipal en el marco del proceso de cobro coactivo; por el contrario, la acató inmediatamente le fue comunicada, y de eso dan cuenta los oficios Nos. SF-GT-88789, SF-GT-88793 y SF-GT-88795 del 1 de junio de 2017, y el oficio SF-GT 26541 del 21 de junio de 2018, ingresando la novedad en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Gráfico, haciendo la salvedad que la medida se haría efectiva una vez se presentara alguna solicitud de pago por parte de la Unión Temporal respecto de la cual se harían las deducciones respectivas.

Ahora bien, el hecho que existiera un Laudo Arbitral pendiente de pago por parte del INVIAS y cuyo beneficiario es la Unión Temporal Segundo Centenario, del que, dicho sea de paso, se desconoce su contenido en las presentes diligencias, pero dando por cierto que existe, no habilitaba al INVIAS para que de manera automática, como se expuso por el Municipio de Cajamarca en los actos acusados, pusiera a disposición tales dineros en virtud de la orden de embargo, porque para su desembolso, tal y como lo mencionó el INVIAS en los oficios de respuesta, igualmente está sujeto a que se presente la respectiva solicitud de pago por parte de la Unión Temporal, y agotar el trámite dispuesto para ello, según las previsiones que regulan el tema.

En efecto, el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sobre el cumplimiento de las sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas señala que:

***“ARTÍCULO 192. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS.*** *Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.*

*Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. **Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.***

*Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código.*

*Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.*

*En asuntos de carácter laboral, cuando se condene al reintegro, si dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, este no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.*

*El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarrearán las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar.*

*Ejecutoriada la sentencia, para su cumplimiento, la Secretaría remitirá los oficios correspondientes.*

La Ley 1437 de 2011, en su artículo 194, establece, frente a las contingencias judiciales, la obligación para todas las entidades públicas contra las cuales se adelanten procesos judiciales, de realizar una valoración de las mismas con el fin de precaver el deterioro fiscal que genera la mora en el pago de estas obligaciones, por cuanto con estos recursos se podrán atender oportunamente las obligaciones dinerarias contenidas en providencias judiciales en firme.

Esta disposición fue reglamentada por el Decreto 2469 de 2015 y el Decreto 1342 de 2016, que modificó parcialmente el Decreto 2469 de 2015, y que están incluidos en los capítulos 4 y 6 del Título 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. Los anteriores Decretos, ajustaron el proceso para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del CPACA.

Es así que, sobre el específico asunto de la solicitud de pago de sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones **por el beneficiario**, el artículo 2.8.6.5.1. señala los requisitos que debe reunir:

*“**Artículo 2.8.6.5.1. Solicitud de pago.** Sin perjuicio del pago de oficio por parte de la entidad pública, **quien fuere beneficiario de una obligación dineraria a cargo de la nación establecida** en una sentencia, **laudo arbitral** o conciliación, o su apoderado, **podrá presentar la solicitud de pago ante la entidad condenada para que los dineros adeudados le sean consignados en su cuenta bancaria.** **Esta solicitud deberá ser presentada mediante escrito donde se afirme bajo la gravedad de juramento que no se ha presentado otra solicitud de pago por el mismo concepto, ni se ha intentado el cobro ejecutivo.** Para tales efectos se anexará a la solicitud, la siguiente información:*

*a) Los datos de identificación, teléfono, correo electrónico y dirección de los beneficiarios y sus apoderados;*

*b) Copia de la respectiva sentencia, laudo arbitral o conciliación con la correspondiente fecha de ejecutoria;*

*c) El poder que se hubiere otorgado, de ser el caso, el cual deberá reunir los requisitos de ley, incluir explícitamente la facultad para recibir dinero y estar expresamente dirigido a la entidad condenada u obligada;*

*d) Certificación bancaria, expedida por entidad financiera, donde se indique el número y tipo de cuenta del apoderado y la de aquellos beneficiarios mayores de edad que soliciten que el pago se les efectúe directamente;*

*e) Copia del documento de identidad de la persona a favor de quien se ordena efectuar la consignación;*

*f) Los demás documentos que por razón del contenido de la condena u obligación, sean necesarios para liquidar su valor y que no estén o no deban estar en poder de la entidad, incluidos todos los documentos requeridos por el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)-Nación para realizar los pagos.*

*De conformidad con lo señalado en el inciso quinto (5°) del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 la solicitud de pago presentada por los beneficiarios dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial, impedirá la suspensión de la causación de intereses, siempre y cuando sea presentada con la totalidad de los requisitos y documentos anteriormente señalados. De igual manera, una vez suspendida la causación de intereses, la misma se reanudará solamente cuando la solicitud sea presentada con la totalidad de los requisitos y documentos de que trata este artículo.*

La norma en mención determina que la petición de pago debe contener, entre otros, los datos de identificación, teléfono, correo electrónico y dirección tanto de los beneficiarios como de sus apoderados; así mismo, en caso que la solicitud se haga a través de profesional del derecho, deberá allegar el poder con explícita facultad para recibir dinero y estar dirigido a la entidad condenada u obligada.

Es decir que existe un mandato inexorable con relación a la obligación que tiene el beneficiario, que en ese caso no era nadie diferente a la Unión Temporal Segundo Centenario, de presentar ante la entidad pública a quien se le impuso la condena (INVÍAS), la solicitud de pago de la misma para que luego de ello, se pueda adelantar la apropiación presupuestal pertinente y la posterior materialización de la medida de embargo de tales dineros y disposición a favor del Municipio de Cajamarca, con la respectiva aclaración de que existían otros créditos inscritos previamente, trámite que se echa de menos en el procedimiento administrativo objeto de revisión en el *sub lite*.

La entidad territorial le dio un alcance al párrafo 3° del artículo 839-1 del Estatuto Tributario que no corresponde, ya que a su juicio la única opción que tenía el INVÍAS, era poner a disposición inmediata los dineros ordenados en el presunto Laudo Arbitral, en claro desconocimiento no solo del trámite que para el pago de estos conceptos ordena la ley y de las apropiaciones presupuestales requeridas,

sino de los otros créditos que previamente se habían registrado en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Gráfico del INVÍAS en contra de la Unión Temporal.

Acoger la teoría del Municipio de Cajamarca asumiendo que las entidades públicas se constituyan en deudoras solidarias solo por no poner en forma inmediata a disposición del acreedor el valor del crédito, tal y como lo precisó el agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, conduciría inexorablemente al colapso no solo de las finanzas públicas sino de la Nación misma.

Bajo este hilo conductor, considera la Sala que la vinculación solidaria del INVÍAS en el proceso de cobro coactivo adelantado contra la Unión Temporal Segundo Centenario por concepto del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros correspondientes a los periodos fiscales 2010, 2011 y 2012, estuvo falsamente motiva por parte del Municipio de Cajamarca, ya que no se daban los presupuestos legales para adquirir tal calidad.

En este sentido es preciso señalar que la motivación de los actos administrativos es un elemento necesario para su validez; constituye uno de los aspectos esenciales o fundamentos de legalidad del acto administrativo, a tal punto que cuando se pretermite, o cuando se demuestra que las razones que sustentan la decisión no son reales, no existen o están distorsionadas, se presenta un vicio que lo invalida, escenario que justamente se presenta en el sub examine, donde se dio un alcance diferente a la norma que regula la vinculación solidaria.

Sobre el particular, la Sección Primera del Honorable Consejo de Estado<sup>19</sup> ha manifestado lo siguiente:

*[...] la validez del acto administrativo depende, entre otros elementos, de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado, valga decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la toma de la decisión de que se trate, y que se den en condiciones tales que conduzcan a adoptar una y no otra determinación, por lo que se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso [...]*  
(negrillas fuera del texto)

Y en providencia más reciente precisó la Alta Corporación<sup>20</sup>:

*“En efecto sobre la motivación de un acto, esta Sección ha manifestado que constituye la expresión escrita de las razones de hecho y de derecho que constituyen el*

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 11 de julio de 2019. Radicación 25000-23-24-000-2012-00509-01. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN CUARTA - Consejera ponente: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO, diecinueve (19) de agosto de dos mil veintiuno (2021), Radicación número: 76001-23-33-000-2017-00073-01 (24713) Actor: OYG CONSTRUCCIONES S.A.S. Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

*fundamento de la decisión. Por su conducto se realizan, entre otros, los mandatos y garantías que consagran los artículos 1º, 29, 123 y 209 constitucionales. Por tal razón, cuando el artículo 42 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que la decisión “será motivada”, exige una ilustración de las circunstancias fácticas y jurídicas que soportan la decisión administrativa (sentencias del 4 de junio y 27 de agosto de 2020, exp. 24031 y 24561, respectivamente, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez [E])*

*En dicho sentido, la falsa motivación es una causal autónoma e independiente que se relaciona con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión tomada por la Administración (Sentencias del 3 de junio de 2011, exp. 16090, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y del 26 de julio de 2017, exp. 22326 C.P. Milton Chaves García).*

*Es por esto que, con fundamento en providencias de esta Corporación<sup>21</sup>, recientemente se expuso que la falsa motivación por error de derecho se configura cuando la Administración desconoce los supuestos jurídicos que deben fundamentar su decisión por alguno de los siguientes motivos: i) por inexistencia de la norma invocada por la autoridad, ii) por ausencia de relación entre la norma invocada por la entidad y los hechos objeto de su decisión y iii) **por errónea interpretación** (Sentencia del 29 de julio de 2021, exp. 25346 C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello)”*

Así las cosas, al encontrarse probado este vicio de nulidad, la Sala se relevará de estudiar los demás planteados en la demanda, dando lugar a que se declare la nulidad del acto administrativo que vinculó solidariamente al Instituto Nacional de Vías, y de todas las actuaciones administrativas subsiguientes expedidas por el Municipio de Cajamarca, en contra de la demandante en el marco del proceso de cobro coactivo.

A título de restablecimiento del derecho y atendiendo que dentro del expediente se acreditó que la medida de embargo ordenada contra el INVIAS en calidad de deudor solidario de la Unión Temporal Segundo Centenario fue aplicada y su pago efectuado a favor del Municipio de Cajamarca por valores de \$5.547.285.306 por la vigencia 2010, \$3.517.856.572 por la vigencia 2011 y \$4.053.339.754 por la vigencia 2012<sup>22</sup>, se ordenará que dichas sumas de dinero sean reintegradas en su totalidad, debidamente indexadas a la ejecutoria de esta providencia judicial.

Los intereses moratorios, según las previsiones del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, se causarán partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, en concordancia con el artículo 195 *ibídem*.

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta en descongestión de la Sección Primera. Proceso: 0500123-31-000-2007-03305-01. Sentencia del 12 de abril de 2018. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>22</sup> Ver folios 376-380.

### **VII.8. Condena en costas**

En primer lugar, vale precisar que las costas procesales constituyen una carga económica que comprende, por una parte, las expensas, es decir, todos aquellos gastos necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderados (honorarios de peritos, impuestos de timbre, copias, gastos de desplazamiento en diligencias realizadas fuera de la sede del despacho judicial, etc.) y, de otro lado, las agencias en derecho, correspondientes a los gastos efectuados por concepto de apoderamiento. Aunque las agencias en derecho representan una contraprestación por los gastos en que la parte incurrió para ejercer la defensa judicial de sus intereses, es al juez a quien corresponde fijarlos de acuerdo a las tablas que para el efecto expide el Consejo Superior de la Judicatura.

El artículo 188 del C.P.A.C.A. señala:

*“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”*

La lectura del texto normativo permite establecer que el legislador eliminó la condición subjetiva de malicia o temeridad que debía observar el juez administrativo en la parte vencida para imponer la condena en costas con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), ubicándose ahora en el plano puramente objetivo, en donde se deberá condenar en costas al vencido en el proceso, independientemente de las causas del vencimiento, es decir, sin entrar a examinar la conducta de las parte que promovió o se opuso a la demanda, incidente etc.; criterio adoptado por la Sección Segunda, Subsección A, del Honorable Consejo de Estado en sentencia del 7 de abril de 2016, M.P. William Hernández Gómez, entre otras, el cual, a su vez tiene fundamento en la sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, ratificó el criterio objetivo valorativo del artículo 365 del C.G.P.

A *contrario sensu*, no se acoge la interpretación establecida por las otras Secciones del Consejo de Estado, toda vez que estas hacen referencia a una valoración o ponderación subjetiva de la parte que resulte vencida en el proceso, verbigracia, temeridad, mala fe, y calidad de las partes (trabajador entendido como el extremo débil del litigio), aspectos que no condicionan la imposición de condena en costas reglada el artículo 365 del Código general del Proceso y 188 del C.P.A.C.A; si no que correspondían a conductas propias que debían ser apreciadas en vigencia del derogado decreto 01 de 1984 como presupuestos para emitir la condena en costas.

En el presente asunto, al resultar prósperas las pretensiones demandatorias, es claro que la parte demandada ha sido vencida en el proceso (Art. 365-1 del C. G. del P.) y al no tratarse de un asunto en el que se ventile un interés público (Art. 188 del C.P.A.C.A), es menester de la Sala condenarlo en costas, para lo cual fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por concepto de agencias en derecho, y se ordena que por Secretaría se realice la respectiva liquidación de los gastos procesales en los términos del artículo 366 del C.G.P.

En consecuencia, se proferirá la siguiente:

## DECISIÓN

EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

### FALLA:

*Primero:* **DECLARAR** la nulidad de los actos administrativos contenidos en los mandamientos de pago Nos. PFGC-R-18B, PFGC-R-19B y PFGC-R-20B del 1 de octubre de 2018; Resoluciones Nos. PFGC-R-032 del 1 de octubre de 2018, PFGC-R-033, PFGC-R-034 y PFGC-R-035 fechadas equivocadamente del 21 de noviembre de 2016 (lo correcto es 2018), PFGC-R-036, PFGC-R-037 y PFGC-R-038 del 18 de enero de 2019; Liquidaciones de crédito y costas expedidas el 15 de febrero de 2019; Autos Nos. 001, 002, 003 y 004 del 4 de marzo de 2019 y Auto No. 005 del 24 de abril de 2019 expedidos por el Secretario de Hacienda del Municipio de Cajamarca, en el marco del proceso administrativo coactivo adelantado contra el Instituto Nacional de Vías INVIAS como deudor solidario de la Unión Temporal Segundo Centenario, por el Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros, periodos fiscales 2010, 2011 y 2012, conforme a los planteamientos efectuados en parte considerativa de esta providencia.

*Segundo:* A título de restablecimiento del derecho **ORDENAR** al Municipio de Cajamarca la devolución a favor del Instituto Nacional de Vías de los dineros objeto de medida de embargo y que fueron aplicados en el marco del proceso de cobro coactivo adelantado como deudor solidario así: CINCO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS SEIS PESOS (\$5.547.285.306) por la vigencia 2010; TRES MIL QUINIENTOS DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (\$3.517.856.572) por la vigencia 2011; y CUATRO MIL CINCUENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS (\$4.053.339.754) por la vigencia 2012<sup>23</sup>. Tales sumas dinerarias deberán ser reintegradas debidamente indexadas a la fecha de ejecutoria de esta providencia judicial.

Los intereses moratorios, según las previsiones del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, se causarán partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, en concordancia con el artículo 195 *ibídem*.

*Tercero:* Dese cumplimiento al fallo en los términos previstos en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

*Cuarto:* **CONDENASE** en costas a la parte demandada, conforme lo dispone el artículo 188 del C.P.A.C.A., siempre que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, para lo cual se fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por concepto de agencias

---

<sup>23</sup> Ver folios 376-380.

en derecho a favor de la entidad demandante, y se ordena que por la Secretaría de este Tribunal se realice la correspondiente liquidación en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

**Quinto:** En firme esta decisión, **ORDENASE** la devolución de los remanentes que por gastos del proceso consignó la parte demandante, si los hubiere y, archívese el expediente previas las anotaciones de rigor.

Conforme a las directrices de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante las cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada a través de medios electrónicos, en Sala de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
Magistrado



**JOSÉ ALÉTH RUÍZ CASTRO**  
Magistrado

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**  
Magistrado

Firmado Por:

**Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez**  
Magistrado  
Oral 4  
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

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: **f2dab3bcf6f3c228bcdac0205d8339dfe3869c26dcb3a642f718f9db0a546273**  
Documento generado en 25/10/2021 10:11:57 AM

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