

**SOLICITUD DE PRESCRIPCION DE LA ACCION DE COBRO – El acto que lo resuelve es susceptible de control de jurisdiccional. Jurisdicción coactiva / ADMISION DE LA DEMANDA – Objeto**

Revisado el texto del acto demandado se concluye que mediante éste la Administración resolvió no declarar la prescripción de la obligación causada a favor del Departamento de Antioquia. En esa medida, contiene una manifestación de voluntad de la autoridad departamental que resuelve una situación jurídica que afecta al contribuyente susceptible de ser objeto de control judicial. Cabe precisar que el estudio de la admisión de la demanda que efectúa el juez de conocimiento, se debe limitar a la verificación de los presupuestos procesales de la acción. Por tanto, no le es dable al Tribunal concluir que el procedimiento de cobro ha culminado y que por ende no es oportuna la solicitud, situación que corresponde analizar cuando se resuelva el fondo del asunto.

**NOTA DE RELATORIA:** Con salvamento de voto del Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2010-02347-01(18860)**

**Actor: SOCIEDAD GARLEMA S.A.**

**Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**

**AUTO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto del 28 de febrero de 2011, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que rechazó la demanda de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

El día 3 de diciembre de 2010, la parte actora, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda con fundamento en las siguientes pretensiones:

- Que se declare la prescripción del proceso ejecutivo de cobro coactivo No. 2692 del 23 de enero de 2001.

- Que se anule el acto administrativo con radicado 2010000177307 del 14 de mayo de 2010, expedido por el Secretario de Hacienda y el Director de Valorización Departamental, por medio del cual se negó la prescripción del proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva No. 2692 de 2001.
- Que se ordene el archivo del proceso y el desembargo de los bienes y la cancelación del gravamen de valorización que pesa sobre los inmuebles.

Al efecto la accionante sostuvo que el proceso de jurisdicción coactiva se suspendió durante el tiempo que estuvo el mismo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para decidir sobre las excepciones contra el mandamiento de pago. Es decir, que a partir del 14 de mayo de 2003, debe contarse la prescripción de la acción de cobro (5 años), término que ya precluyó.

## **II. EL AUTO APELADO**

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante providencia del 28 de febrero de 2011, rechazó de plano la demanda de la referencia, por cuanto consideró que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tratándose del proceso de cobro coactivo jurisdiccional, funge únicamente como juez de segunda instancia según lo dispuesto en el artículo 133 del C.C.A.

Que, en el presente caso, el acto administrativo proferido en respuesta de la solicitud de prescripción, no se enmarca dentro de los eventos revisables por dicha Corporación, además que el control de la jurisdicción en el caso objeto de estudio, no se debe presentar por vía de acción de nulidad y restablecimiento del derecho sino por vía de apelación.

Manifestó que el momento oportuno para proponer y reclamar la prosperidad de la excepción de prescripción de la obligación fiscal, era justamente, al interior del procedimiento de jurisdicción coactiva, y no con posterioridad a la culminación del proceso coactivo por vía de derecho de petición, pues entenderlo así, significaría el desconocimiento del debido proceso y del principio de cosa juzgada.

## **III. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante fundamentó su inconformidad con el auto objeto del recurso de alzada alegando que en el presente caso se pretende se declare la prescripción del proceso ejecutivo iniciado el 23 de enero de 2001, y a la fecha, 10 años y 2 meses, aún no ha concluido.

Señaló que el artículo 17 de la Ley 1066 de 2006 estableció que el funcionario competente para decretar de oficio la prescripción de un proceso de cobro, es el jefe de la respectiva entidad, es decir, el Gobernador de Antioquia, por lo que en el presente caso, corresponde a éste decretar el archivo del proceso, cuando por el transcurso del tiempo la Administración no ha realizado todas las gestiones necesarias para concluir el proceso de cobro.

Indicó que necesariamente debe mediar un acto administrativo del Gobernador de Antioquia, ya sea negando o decretando la prescripción del proceso, el cual es susceptible de control de legalidad por parte del Tribunal Administrativo de Antioquia.

Manifestó que el Departamento de Antioquia no tiene consagrado un procedimiento interno que establezca el procedimiento para realizar dicha solicitud, por tanto, al mediar un acto administrativo que concede o niega la prescripción de la acción de cobro, el Tribunal tiene competencia para conocer la legalidad del mismo.

Consideró que, a partir de la vigencia de la Ley 788 de 2002, los procesos de cobro por concepto de multas, derechos y demás recursos territoriales que estaban en trámite, debían aplicar el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario y no podían continuar aplicando el Código de Procedimiento Civil.

Observó que el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 reiteró que las entidades territoriales, para el cobro de su cartera, debían aplicar el procedimiento de cobro establecido en el Estatuto Tributario.

Advirtió que no existe cosa juzgada en el proceso ejecutivo No. 2692, y que los recursos de reposición y apelación interpuestos contra el mandamiento de pago ante el Consejo de Estado no dieron fin al proceso, pues los bienes continúan embargados y falta que se realicen otros trámites antes de ejecutar la deuda.

#### **IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La discusión planteada se concreta en determinar si se ajusta a derecho la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia de rechazar la demanda presentada por la sociedad actora, por considerar que el acto demandado no es susceptible de ser revisado por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

A ese respecto, se observa que el acto impugnado corresponde a la respuesta del derecho de petición radicado ante el Departamento de Antioquia por la sociedad Garlema S.A. el 22 de junio de 2010, en el que solicitó que se declarara la prescripción de la acción de cobro, con fundamento en los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, 17 de la Ley 1066 de 2006, y 41 de la Ley 153 de 1887, porque hasta esa fecha habían transcurrido más de 5 años sin que se hubiere obtenido una decisión que defina el asunto controvertido.

El accionante pretende la nulidad del mencionado acto administrativo, con fundamento en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo. Esta norma permite a toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, que solicite la declaratoria de nulidad de un acto administrativo

El acto que se demanda es del siguiente tenor:

*“Nos permitimos hacerle saber a la sociedad Garlema S.A. por usted representada, que la Administración Departamental no declara la prescripción de la obligación causada a favor del Departamento y en contra del ente moral accionante, con ocasión del derrame por concepto de valorización, con fundamento en lo siguiente:*

*(...)*

*La obligación adeudada por la firma Garlema S.A. se estableció como de tracto sucesivo y en la resolución distribuidora 1029 del 121 de febrero de 1999, se dijo que el plazo para el correspondiente pago a partir de la ejecutoria de dicho derrame era de sesenta (60) meses.*

*La prescripción de la especial CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN, no se regula por la legislación tributaria como quiera que es de naturaleza efectivamente fiscal, pero no tributaria. Adicional a ello debe advertirse que la Ley 1066 de 2006 invocada por usted como representante legal de la firma peticionaria si fuere en gracia de discusión aplicable a la materia especial de valorización, no se podría tampoco tener en consideración en razón al principio de irretroactividad de la ley en materia tributaria según lo indicado en el artículo 363 de la C.P. “*

Revisado el texto del acto demandado se concluye que mediante éste la Administración resolvió *no declarar la prescripción de la obligación causada a favor del Departamento*

de Antioquia. En esa medida, contiene una manifestación de voluntad de la autoridad departamental que resuelve una situación jurídica que afecta al contribuyente susceptible de ser objeto de control judicial.

Sobre el particular esta Sala<sup>1</sup> se ha pronunciado en dicho sentido:

*“En el caso particular, se advierte que el acto demandado no se profirió en el trámite del proceso administrativo coactivo, sino que fue el resultado del derecho de petición en el que la demandante solicitó declarar la prescripción de la acción de cobro de una serie de obligaciones que tenía a su cargo, en calidad de deudora solidaria de la sociedad PAPELFA Ltda. Esa petición provocó un pronunciamiento de la administración, en el que se resolvió de fondo la situación particular de la demandante y, sin duda, es un acto administrativo pasible de control judicial.*

*Es cierto que las prescripciones de la acción de cobro, pedidas en el derecho de petición en cuestión, bien podían presentarse como excepciones en los respectivos procesos de cobro, pero también lo es que al resolver dicha petición, la DIAN debió informarle a la actora que esa no era la vía legal para intervenir y, asimismo, debió abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo. Empero, como se pronunció de fondo, se debe concluir que esa respuesta contiene una decisión de fondo que afecta de manera concreta la situación de la demandante y, por lo tanto, es susceptible de demandarse en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*En efecto, contrario a lo señalado por la DIAN, el oficio mencionado responde de fondo y de manera definitiva la situación de la señora Gloria Esperanza Rodríguez, en el sentido de negar la solicitud de prescripción de la acción de cobro. Contra esa decisión, se insiste, se podía instaurar directamente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción, por tratarse de un acto administrativo de contenido particular, dado que la DIAN no dio la oportunidad de interponer los recursos (artículo 135 del C.C.A.)*

Ahora bien, cabe precisar que el estudio de la admisión de la demanda que efectúa el juez de conocimiento, se debe limitar a la verificación de los presupuestos procesales de la acción. Por tanto, no le es dable al Tribunal concluir que el procedimiento de cobro ha culminado y que por ende no es oportuna la solicitud, situación que corresponde analizar cuando se resuelva el fondo del asunto.

Así las cosas, la Sala revocará el auto objeto del recurso de alzada, toda vez que el acto demandado es objeto de control por esta jurisdicción a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

---

<sup>1</sup> Sentencia del 15 de abril de 2010, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, exp. 17105.



**restablecimiento del derecho / RECHAZO DE LA DEMANDA – Falta de jurisdicción y competencia**

La jurisdicción coactiva, en términos generales, era una potestad especial otorgada por la ley a las autoridades administrativas para hacer efectivos los créditos que tienen a su favor, sin necesidad de acudir ante la jurisdicción. Esa era la forma tradicional para cobrar el crédito a favor de las entidades públicas y se ejercía en la forma prevista en los artículos 68, 79 y 252 del Código Contencioso Administrativo y 561 a 568 del Código de Procedimiento Civil. De conformidad con los artículos 133 y 134C del C.C.A., en los procesos de jurisdicción coactiva los tribunales o los juzgados administrativos, según el caso, conocen de: i) las apelaciones presentadas contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de la liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, ii) los recursos de queja cuando se niega o se concede en un efecto distinto el recurso de apelación, y iii) el grado jurisdiccional de consulta de las sentencias dictadas en los procesos de jurisdicción coactiva en los que el ejecutado estuvo representado por curador ad litem. En el caso concreto, las pretensiones de esta demanda se dirigieron a cuestionar las actuaciones proferidas en un proceso de jurisdicción coactiva, circunstancia que, por sí sola, descartaba la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento, por cuanto ese tipo de actuaciones, se repite, se originaron en un trámite en el que la administración fungía como juez de su propia causa y que, por ende, no podían discutirse mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Es decir, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como ya se dijo, sólo conocía de ese tipo de actuaciones cuando los tribunales o juzgados administrativos dictaban la sentencia o desataban los recursos de apelación, de queja o el grado jurisdiccional de consulta, en los términos previstos en los artículos 133 y 134C, antes mencionados. Claramente, en este caso, era procedente el rechazo in limine de la demanda no por falta de jurisdicción y competencia, sino porque se cuestionan actos jurisdiccionales que no son pasibles de control por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 133 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 134

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION CUARTA**

**SALVAMENTO DE VOTO**

**Consejero: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

**Radicación número: 05001-23-31-000-2010-02347-01(18860)**

**Actor: SOCIEDAD GARLEMA S.A.**

**Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**

Con el acostumbrado respeto, disiento de la decisión que tomó la sala en el auto del 25 de junio de 2012. Ese auto revocó el del 28 de febrero de 2011, que dictó el

Tribunal Administrativo de Antioquia que rechazó la demanda de nulidad de ciertos oficios mediante los que el Director de Valorización del Departamento de Antioquia decidió negar la prescripción de cierto proceso de jurisdicción coactiva.

El auto reiteró la sentencia del 15 de abril de 2010 (Exp. 17105) en el que se decidió la demanda de nulidad de ciertos oficios que se profirieron en un proceso administrativo de cobro coactivo.

La razón de mi disentimiento radica en que la sentencia del 15 de abril de 2010 no era aplicable al caso concreto puesto que, en esta oportunidad se demandan ciertos oficios que negaron la prescripción de un proceso de jurisdicción coactiva cuya naturaleza difiere del proceso administrativo del cobro coactivo.

En efecto, conforme lo ha dicho la Sala<sup>2</sup>, la jurisdicción coactiva, en términos generales, era una potestad especial otorgada por la ley a las autoridades administrativas para hacer efectivos los créditos que tienen a su favor, sin necesidad de acudir ante la jurisdicción<sup>3</sup>. Esa era la forma tradicional para cobrar el crédito a favor de las entidades públicas y se ejercía en la forma prevista en los artículos 68, 79 y 252 del Código Contencioso Administrativo y 561 a 568 del Código de Procedimiento Civil.

De conformidad con los artículos 133<sup>4</sup> y 134C<sup>5</sup> del C.C.A., en los procesos de jurisdicción coactiva los tribunales o los juzgados administrativos, según el caso, conocen de: *i)* las apelaciones presentadas contra el mandamiento de pago, la

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Magistrado sustanciador: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Bogotá, 31 de marzo de 2011. Ref.: Expediente N°: 05001233100020100042701 (18345). SERGIO ALONSO DE JESÚS VÉLEZ SIERRA contra DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA. Asunto: apelación contra auto que rechazó la demanda

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, providencias de la Sección Quinta del 2 de julio y 22 de abril de 2009 y del 5 de junio de 2008, Expedientes Nos. 1001-00-00-000-2001-01606-01, 11001-00-00-000-2004-02300-01 y 11001-00-00-000-2001-02826-01, respectivamente. M.P. MAURICIO TORRES CUERVO.

<sup>4</sup> ARTICULO 133. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN SEGUNDA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia:

(...)  
2. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

3. De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior.

<sup>5</sup> ARTICULO 134-C. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN SEGUNDA INSTANCIA. Los Jueces Administrativos conocerán, en segunda instancia, de los siguientes asuntos:

1. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

2. De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior.

3. De la consulta de las sentencias dictadas en los mismos procesos contra quien estuvo representado por curador ad litem, sin consideración a la cuantía.



sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de la liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, *ii*) los recursos de queja cuando se niega o se concede en un efecto distinto el recurso de apelación, y *iii*) el grado jurisdiccional de consulta de las sentencias dictadas en los procesos de jurisdicción coactiva en los que el ejecutado estuvo representado por curador *ad litem*.

En los casos mencionados, los tribunales administrativos o los juzgados administrativos, según el caso, actúan como superiores funcionales de la administración, debido a que las actuaciones que se profieren al interior del proceso de jurisdicción coactiva son eminentemente judiciales.

En la actualidad, de conformidad con el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006<sup>6</sup>, el cobro de los créditos a favor de las entidades públicas se hace mediante el procedimiento de cobro coactivo que está regulado por el Estatuto Tributario. Los actos administrativos definitivos que se dictan al interior de ese procedimiento tienen el carácter de administrativos y, por ende, podrán impugnarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>7</sup>.

En el caso concreto, las pretensiones de esta demanda se dirigieron a cuestionar las actuaciones proferidas en un proceso de jurisdicción coactiva, circunstancia que, por sí sola, descartaba la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento, por cuanto ese tipo de actuaciones, se repite, se originaron en un trámite en el que la administración fungía como juez de su propia causa y que, por ende, no podían discutirse mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Es decir, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como ya se dijo, sólo conocía de ese tipo de actuaciones cuando los tribunales o juzgados administrativos dictaban la sentencia o desataban los recursos de apelación, de queja o el grado jurisdiccional de consulta, en los términos previstos en los artículos 133 y 134C, antes mencionados.

Claramente, en este caso, era procedente el rechazo *in limine* de la demanda no por falta de jurisdicción y competencia, sino porque se cuestionan actos jurisdiccionales que

---

<sup>6</sup> "ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. (...)"

<sup>7</sup> El artículo 835 E.T. señala que son demandables los actos que deciden sobre las excepciones, los que ordenan seguir adelante con la ejecución. Por vía de interpretación, esta Sección ha entendido que también pueden demandarse, entre otros, el acto que decreta embargos, el que remate bienes del ejecutado, el que apruebe la liquidación del crédito, etcétera.

no son pasibles de control por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En los anteriores términos dejo sentado mi disentimiento.

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

Fecha ut supra