

JURISDICCION COACTIVA - Competencia del Consejo de Estado / CONSEJO DE ESTADO - Carece de competencia en materia de jurisdicción coactiva / JUICIO DE JURISDICCION COACTIVA - Competencia de los Tribunales Administrativos para conocer de las apelaciones contra el mandamiento de pago. Cuantía / JUZGADOS ADMINISTRATIVOS - Competencia en segunda instancia en materia de jurisdicción coactiva. Cuantía

De acuerdo el artículo 835 del Estatuto Tributario, norma aplicable a los cobros en jurisdicción coactiva, se tiene que solo serán objeto de control jurisdiccional las decisiones que resuelven las excepciones y ordenan seguir adelante con la ejecución, y la acción idónea para su control es la de nulidad y restablecimiento del derecho. Según el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 la distribución de los asuntos entre las diferentes Secciones del Consejo de Estado, y para los efectos concretos de la Sección Quinta, dispone: (...) 1. Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral. (...) 5. Los recursos incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva. (...)” Según la anterior norma, en principio, esta Sección sería competente para conocer de los recursos, incidentes y demás aspectos relacionados proferidos en los procesos de jurisdicción coactiva que adelanta la administración; sin embargo, en este caso debe precisarse que la controversia que plantea la demanda no se da al interior del proceso de jurisdicción coactiva sino que se realiza en ejercicio de la acción de nulidad que el C.C.A., estableció para controvertir la legalidad de los actos administrativos. A pesar de lo anterior, de conformidad con el artículo 37 de la Ley 446 de 1998 el Consejo de Estado carece de competencia en materia de jurisdicción coactiva porque el artículo 129 del C.C.A., se modificó en el sentido de establecer que la Sala de lo Contencioso Administrativo únicamente conocería en segunda instancia de las apelaciones de sentencias y autos, y el recurso de queja, así como del grado jurisdiccional de consulta, en asuntos diferentes a los juicios por jurisdicción coactiva. Dicha función fue asignada a los Tribunales administrativos, según el numeral 2º del artículo 133 del C.C.A., que en segunda instancia le atribuyó la competencia para conocer 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, en los procesos por jurisdicción coactiva en cuantía superior a 500 salarios mínimos legales mensuales. Por su parte, según el numeral 1º del artículo 134C ibídem, los Juzgados Administrativos conocerán en segunda instancia de los asuntos cuya cuantía no supere los 500 salarios mínimos legales mensuales.” Así las cosas, es necesario determinar si esta Corporación tiene competencia, en segunda instancia, para conocer del recurso de apelación presentado por el demandante, en la presente acción y para ello se debe considerar que según el artículo 132, numeral 3 del C.C.A.: “Competencia de los Tribunales Administrativos en Primera Instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales”. El mandamiento de pago dictado en el proceso de jurisdicción coactiva adelantado por el FONCEP contra el departamento de Cundinamarca, que se cuestiona, se libró por la suma de \$ 14.860.669 más los intereses moratorios causados, valor que fue confirmado en la Resolución CC No. 2121 de 17 de noviembre de 2011. La suma mencionada equivale a 26.22 salarios mínimos del año 2012, fecha en la que se presentó la demanda, lo que implica que si fuere una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como lo entendió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sería de competencia, en primera instancia, de los Jueces Administrativos de Bogotá, que según el artículo 134 B, numeral 3º del Código Contencioso Administrativo conocen de los

procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales. Por las anteriores razones, por auto de Ponente, se declarará la nulidad de lo actuado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", en virtud de la falta de competencia funcional, por factor cuantía, que se da en el presente asunto, y disponer la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá.

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 37 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 129 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 132 NUMERAL 3/ CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 133 NUMERAL 2 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 134C NUMERAL 1

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-27-000-2012-00631-01

Actor: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

Demandado: FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS, CESANTIAS Y PENSIONES

Sería del caso resolver la apelación que presentó el demandante contra el auto de 6 de septiembre de 2012 por el cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", declaró: "[...] la improcedencia de la acción de nulidad simple, toda vez que la eventual declaratoria de nulidad de tales actos implicaría el restablecimiento automático del derecho concernido", pero se advierte la existencia de nulidad insaneable por falta de competencia.

I. ANTECEDENTES

1. El 10 de mayo de 2012 el departamento de Cundinamarca, en ejercicio de la acción de simple nulidad, presentó demanda en la que solicitó:

"Pretensión principal

Se declare la nulidad de la resolución administrativa número 0144 de 5 de noviembre de 2010 'Por la cual se libra mandamiento de pago por la vía ejecutiva de jurisdicción coactiva'.

Pretensión subsidiaria

Se declare la nulidad de las resoluciones administrativas números 004 de 7 de marzo de 2011 'Por medio de la cual se rechazan unas excepciones y se ordena seguir adelante con la ejecución de la obligación contenida en la resolución 144 de 5 de noviembre de 2010'; 004 de 25 de mayo de 2011 'Por medio de la cual se resuelve incidente de nulidad'; y 2121 de 17 de noviembre de 2011 'Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación en contra de la resolución 004 de 25 de mayo de 2011'.

2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", en auto de 6 de septiembre de 2012 dispuso:

"En el presente caso del DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA presentó demanda en acción de nulidad simple contra un mandamiento de pago y contra los actos que decidieron sobre las excepciones, sobre un incidente de nulidad y sobre un recurso de apelación.

Al respecto la Sala observa que el mandamiento de pago no es susceptible de judicialización. Igualmente, considerando que los demás actos acusados tienen un carácter de particular y concreto, resulta clara la improcedencia de la acción de nulidad simple, toda vez que la eventual declaratoria de nulidad de tales actos implicaría el restablecimiento automático del derecho concernido".

3. El departamento de Cundinamarca presentó y sustentó la apelación contra la anterior providencia que rechazó la demanda, recurso que se concedió por el citado Tribunal (folio 88).

4. El expediente se remitió a la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que por auto de 12 de febrero de 2013 lo envió por competencia a la Sección Segunda toda vez que las providencias que se demandan fueron "[...] dictadas en el proceso de jurisdicción coactiva adelantado por FONCEP por el cobro de cuotas partes pensionales, cuya competencia corresponde a la Sección Segunda de esta Corporación".

5. Recibido el expediente por la Sección Segunda, el 11 de abril se admitió el recurso de apelación y se corrieron los respectivos traslados.

6. En providencia de 24 de junio de 2013, el proceso se remitió a la Sección Quinta, para lo cual se manifestó que:

"De conformidad con los numerales 1 y 13 del artículo 128 del C.C.A., esta Corporación es competente para conocer de las acciones de simple nulidad en las cuales se controviertan actos administrativos proferidos por autoridades del orden Nacional, y de las demás de carácter Contencioso Administrativo, para los procesos que no exista regla especial de competencia.

De la lectura del expediente se advierte que se cumplen los lineamientos dispuestos por la normatividad en cita, por lo que corresponde su conocimiento al Consejo de Estado.

Empero, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1º del Acuerdo Interno del Consejo de Estado No. 55 de 2003, 'Distribución de los negocios entre las secciones', corresponden a la Sección Segunda los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos laborales, mientras que los asuntos que traten de '...recursos, incidentes y demás

aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva', serán distribuidos a la Sección Quinta".

Para resolver, **SE CONSIDERA:**

Para determinar la autoridad judicial competente para conocer de esta acción, es preciso traer a colación el artículo 835 del Estatuto Tributario, norma aplicable a los cobros en jurisdicción coactiva¹, que establece:

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

De acuerdo con la norma transcrita, se tiene que solo serán objeto de control jurisdiccional las decisiones que resuelven las excepciones y ordenan seguir adelante con la ejecución, y la acción idónea para su control es la de nulidad y restablecimiento del derecho².

Como la presente demanda fue presentada el 10 de mayo de 2012, antes de entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se deberán atender a las reglas de competencias del C.C.A. y el reglamento de esta Corporación.

Según el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999³ la distribución de los asuntos entre las diferentes Secciones del Consejo de Estado, y para los efectos concretos de la Sección Quinta, dispone:

"Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:
(...)

Sección Quinta

1. Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral.
(...)

5. **Los recursos incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.**
(...)" (Negrilla y Subraya fuera del texto original)

Según la anterior norma, en principio, esta Sección sería competente para conocer de los recursos, incidentes y demás aspectos relacionados proferidos en los procesos de jurisdicción coactiva que adelanta la administración; sin embargo, en

¹ Ley 1066 de 2006. Artículo 5°. 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.
(...)

² Auto del 05 de julio de 2007. Rad. No.: 11001-00-00-000-2002-02162- 01(16464). C. P. doctor: Juan Ángel Palacio Hincapié. Actor: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Demandado: Municipio de Palmira.

³ Modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003

este caso debe precisarse que la controversia que plantea la demanda no se da al interior del proceso de jurisdicción coactiva sino que se realiza en ejercicio de la acción de nulidad que el C.C.A., estableció para controvertir la legalidad de los actos administrativos.

A pesar de lo anterior, de conformidad con el artículo 37 de la Ley 446 de 1998 el Consejo de Estado carece de competencia en materia de jurisdicción coactiva porque el artículo 129 del C.C.A., se modificó en el sentido de establecer que la Sala de lo Contencioso Administrativo únicamente conocería en segunda instancia de las apelaciones de sentencias y autos, y el recurso de queja, así como del grado jurisdiccional de consulta, en asuntos diferentes a los juicios por jurisdicción coactiva.

Dicha función fue asignada a los Tribunales administrativos, según el numeral 2º del artículo 133 del C.C.A.⁴, que en segunda instancia le atribuyó la competencia para conocer 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, en los procesos por jurisdicción coactiva en cuantía superior a 500 salarios mínimos legales mensuales

Por su parte, según el numeral 1º del artículo 134C *ibídem*⁵, los Juzgados Administrativos conocerán en segunda instancia de los asuntos cuya cuantía no supere los 500 salarios mínimos legales mensuales.⁶

Así las cosas, es necesario determinar si esta Corporación tiene competencia, en segunda instancia, para conocer del recurso de apelación presentado por el demandante, en la presente acción y para ello se debe considerar que según el artículo 132, numeral 3 del C.C.A.:

“COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales”.

El mandamiento de pago dictado en el proceso de jurisdicción coactiva adelantado por el FONCEP contra el departamento de Cundinamarca, que se cuestiona, se libró por la suma de \$ 14.860.669 más los intereses moratorios causados, valor que fue confirmado en la Resolución CC No. 2121 de 17 de noviembre de 2011 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación en contra de la Resolución No. 004 del 25 de mayo de 2011”.

La suma mencionada equivale a 26.22 salarios mínimos del año 2012⁷, fecha en la que se presentó la demanda, lo que implica que si fuere una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como lo entendió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sería de competencia, en primera instancia, de los Jueces Administrativos de Bogotá, que según el artículo 134 B, numeral 3º del Código Contencioso Administrativo conocen de los procesos de nulidad y

⁴ Modificado por el artículo 41 de la Ley 446 de 1998.

⁵ Adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998.

⁶ Sobre el tema ver auto del 29 de mayo de 2013. C.P. doctor: Alberto Yepes Barreiro. Exp. No.: 110010324000201300138-00. Demandante: Efraín Peñuela Pulido. Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social.

⁷ Según el Decreto 4919 del 26 de diciembre de 2011. Salario mínimo del año 2012 \$ 566.700 mensuales.

restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.

Por las anteriores razones, por auto de Ponente⁸, se declarará la nulidad de lo actuado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", en virtud de la falta de competencia funcional, por factor cuantía, que se da en el presente asunto, y disponer la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá (Reparto).

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO. Declarar la nulidad de todo lo actuado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca desde el auto del 6 de septiembre de 2012, inclusive, por carecer de competencia funcional.

SEGUNDO. Remitir el proceso de la referencia a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá (Reparto), para que se pronuncien sobre la demanda presentada por el departamento de Cundinamarca.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Consejera de Estado

⁸ Ley 1395 de 2010. Artículo 61. El Código Contencioso Administrativo tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

Artículo 146A. Las decisiones interlocutorias del proceso, en única, primera o segunda instancia, proferidas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, serán adoptadas por el magistrado ponente.

Sin embargo, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 del artículo 181 serán de Sala excepto en los procesos de única instancia.