

*Tribunal Administrativo de Boyacá*  
*Sala de Decisión No. 3*  
*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortíz*

Tunja, febrero veintisiete (27) de dos mil veinte (2020)

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Demandante: **Consortio Lago de Tota 2008 y otro**

Demandado: Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ

Expediente: 15001-33-33-011-**2019-00032-01**

Decide la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra el auto de **15 de agosto de 2019** proferido por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja (ff. 83 a 85), que **rechazó la demanda** de la referencia.

#### **I. PROVIDENCIA APELADA**

Mediante auto proferido el 15 de agosto de 2019, el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja rechazó la demanda de la referencia, **por no ser el acto demandado pasible de control judicial.**

Explicó que, si bien de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 sólo resultan enjuiciables los actos administrativos definitivos, es decir, aquellos que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, también lo son aquellos que, sin ser definitivos, hacen imposible continuar con la actuación administrativa respectiva.

Consecuentemente, que en aquellos eventos en los que el acto cuya nulidad se pretende no se enmarca en una de las circunstancias antes descritas, procede el rechazo de la demanda, conforme lo establece el artículo 169 *ibidem*.

Que, en el presente asunto, se solicitó la declaratoria de nulidad del **Oficio No. 5912 de 17 de mayo de 2018** (ff. 79 y 80) que negó la devolución de los dineros pagados por los ahora demandantes por concepto de la “contribución de los contratos de obra

*pública o concesión de obra pública y otras concesiones equivalente al cinco por ciento (5%) sobre los contratos de obra pública Nos. 008/2007 y 006/2008” (f. 83), el cual, fue proferido luego de finalizado un proceso de cobro coactivo adelantado por la entidad demandada.*

*No obstante, la petición que dio lugar a la expedición del mismo, se encaminó a desvirtuar la obligación que la administración pretendió ejecutar al través del proceso, siendo necesario establecer la posibilidad de revisar nuevamente situaciones consolidadas en el trámite de cobro forzoso.*

*Entonces, que en relación con la posibilidad de someter a control judicial los actos proferidos en el marco del procedimiento de cobro coactivo, el artículo 101 del CPACA previó, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 835 del Estatuto Tributario, que sólo serán demandables los que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito; dentro de los cuales, no se enmarca el acto administrativo objeto de censura por la parte actora.*

*Además, que, examinados los argumentos de censura del acto, se contraen a señalar la falta de competencia temporal y funcional de la Corporación Autónoma Regional demandada para iniciar el procedimiento de cobro coactivo, aspectos que sin lugar a divagaciones, debieron ser alegados en la oportunidad prevista en el artículo 831 ibídem, a saber: presentación de excepciones contra el mandamiento de pago. Al respecto, expuso:*

*“(…) cerca de tres años después de haberse declarado terminado el proceso de cobro coactivo por pago total, el apoderado del consorcio y la sociedad accionantes decide provocar la expedición de un nuevo acto administrativo que para el Despacho no resulta ser enjuiciable, como quiera que se refiere a una situación jurídica consolidada con la expedición de las liquidaciones oficiales como título ejecutivo y de los mandamientos de pago, estos últimos notificados a través de su representante legal (fl. 54 vto. y 56 vto.) y respecto de los cuales, no se presentaron las excepciones antes referidas en el término previsto en el artículo 830 ibídem (...)” (f. 84 vto.).*

*En ese sentido, para finalizar, citó providencia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Hugo Fernando Bastidas Barcenás en un caso que catalogó como de similares contornos, y señaló que el acto demandado no tiene la vocación de decidir de fondo la situación jurídica concreta que alude el demandante, en tanto, la misma fue definida con los ya mencionados*

mandamientos de pago, que adquirieron firmeza una vez vencido el término para presentar excepciones en su contra.

## **II. RECURSO DE APELACIÓN.**

Inconforme con la decisión, el apoderado de la parte actora presentó recurso de apelación (ff. 88 a 90).

Manifestó que, si bien es cierto que las pretensiones formuladas en el libelo introductorio emanan de una relación contractual, lo cierto es que, los hechos que generaron el cobro ahora pretendido, surgieron con posterioridad al término inicial para reclamar. En otros términos, que los efectos posteriores a la ejecución de los contratos, fueron los que dieron origen al presente proceso, pues tal como lo expresó la a quo, las oportunidades procesales consagradas en los artículos 101 del CPACA y, 831 y 835 del Estatuto Tributario, son “única y exclusivamente para asuntos tratados (...) en la etapa de cobro coactivo” (f. 88).

Aunado a ello, aseguró que la petición presentada por los demandantes ante Corpoboyacá, obedece al derecho que les asiste para reclamar la protección de sus intereses, al considerarlos lesionados ante el proceder arbitrario de dicha entidad. Así, explicó:

*“(...) si se analiza de fondo la solicitud que dio origen al acto administrativo hoy demandado la misma versa sobre la petición de devolver un tributo por distintas razones y argumentaciones jurídicas expuestas en la solicitud del 03 de mayo de 2018 y es el acto administrativo aquí demandado quien resolvió de fondo no acceder a tal petición, poniendo de concreto la negativa por parte de la administración en devolver el tributo aludido (...)” (f. 89).*

En consecuencia, pidió revocar el auto apelado y, agregó, que la eventual admisión de la demanda permitirá a los demandantes ejercer su derecho al acceso a la administración de justicia<sup>1</sup>.

## **III. PARA RESOLVER SE CONSIDERA:**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandante, contra el auto proferido el **15 de agosto de 2019 (ff. 83 a 85)** por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja.

---

<sup>1</sup> Citó en relación con dicho derecho fundamental, las sentencias T-476 de 1998, C-279 de 2013, C-662 de 2004, C-1043 de 2000 y T-283 de 2013, proferidas por la Corte Constitucional.

### **3.1. De la competencia:**

La competencia de la Sala para decidir sobre el presente asunto está determinada por la naturaleza de la decisión que convoca el recurso de alzada, esto es, el auto que **rechazó la demanda**, el cual, se encuentra contemplado en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 como una providencia que debe conocerse por la Sala.

Recuérdese que, para definir si es la Sala o el Ponente el competente para tomar la decisión en segunda instancia, se hace necesario identificar el objeto de la apelación independientemente de la decisión que se adopte, en vista de que el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 asignó la competencia funcional en razón de la **naturaleza de la providencia sometida al recurso**. Así lo sostuvo la Sección Tercera del Consejo de Estado en proveído de 24 de abril de 2013, al señalar que “la competencia no puede definirse a partir de la decisión de fondo que se adopte o según lo alegado en el recurso. // Y no es posible que la determinación de la competencia dependa del sentido de la decisión que resuelve el recurso interpuesto, pues se soslayaría el carácter de orden público, y el principio de legalidad que debe investir a las normas procesales y al derecho procesal en general”<sup>2</sup>.

### **3.2. De los actos susceptibles de control judicial:**

Sea lo primero señalar que los actos administrativos, según su contenido, se pueden clasificar en: **i)** actos de trámite o preparatorios; **ii)** actos definitivos o principales y **iii)** actos de ejecución.

Los primeros - **actos de trámite o preparatorios** -, son aquellas determinaciones que la Administración adopta para tomar una decisión final o definitiva sobre el fondo de un asunto en particular. De ese modo, son disposiciones meramente instrumentales que permiten desarrollar en detalle los objetivos de la administración; al punto que su existencia no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes con un espectro de más amplio alcance que forma una totalidad como acto<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Auto del 24 de abril de 2013, consejero Ponente: Enrique Gil Botero, Radicado: 52001-23-31-000-2011-00371-01 (42276).

<sup>3</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10).

100

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.  
Demandante: **Consortio Lago de Tota 2008 y otro**  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ  
Expediente: 15001-33-33-011-2019-00032-01

A su turno, los segundos, estos son los **actos definitivos o principales**, se caracterizan por decidir directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que ponen fin de manera perentoria a la actuación administrativa y agotan la actividad de la administración.

Por su parte, los **actos de ejecución** son aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, luego no entrañan la manifestación de la voluntad de la administración sino que, se circunscriben a materializar o, como su nombre lo sugiere a ejecutar, las decisiones que con anterioridad una autoridad judicial hubiese adoptado a través de verdaderos actos conclusivos del procedimiento administrativo o judicial según el caso<sup>4</sup>.

Establecido lo anterior, debe dejar claro la Sala que no todo acto de la Administración tiene la vocación de producir efectos jurídicos, ni mucho menos de ser objeto de control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Así, el artículo 43 del CPACA contempla que los actos que son susceptibles de ser demandados son los definitivos, “que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.

De igual forma, lo ha señalado el Consejo de Estado, al considerar que los actos susceptibles de control judicial son los **actos definitivos que contienen una declaración de voluntad dirigida al ejercicio de la función administrativa**, que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas<sup>5</sup>.

### **3.3. Del procedimiento administrativo de cobro coactivo - actos demandables -:**

La jurisdicción coactiva fue definida por la Corte Constitucional en sentencia C - 666 de 2000<sup>6</sup>, 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 necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección “B” Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, Bogotá D.C., catorce (14) de noviembre de dos mil trece (2013), Radicación número: 05001-23-31-000-2003-00490-01(2277-12).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Primera Bogotá, D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil quince (2015), Expediente núm. 2011-00271-00, C.P. María Elizabeth García González.

<sup>6</sup> Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo

Es así, que en los términos del artículo 98 del CPACA, las entidades públicas definidas en el párrafo del artículo 104 *ibidem*<sup>7</sup>, deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con dicho Código, para lo cual, se encuentran revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo.

Dicho proceso administrativo comprende, en términos generales, varias actuaciones, tales como el mandamiento de pago, las investigaciones sobre los bienes del deudor, el decreto de las medidas de embargo y secuestro preventivo, la notificación del mandamiento de pago, la decisión de las excepciones presentadas por el deudor, el remate de bienes embargados, la celebración de acuerdos de pago entre la administración y el deudor; actuaciones que, a su vez, están divididas en dos etapas: una, de preparación, instrumentación o de proyección de documentos y, otra, de decisión, integrada por los **actos de cobro coactivo, en estricto sentido**.

Ahora bien, en tratándose de los actos administrativos **expedidos en el marco del procedimiento administrativo de cobro coactivo**, el artículo 101 *ibidem*, consagra:

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

(...)” - Negrilla fuera del texto original -.

A su turno, el artículo 835 del Estatuto Tributario prevé que pueden ser demandados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa “las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución”.

En ese orden, se advierte que los actos administrativos susceptibles de control jurisdiccional en materia de **procesos de cobro coactivo**, son **aquellos que en forma directa y de manera particular y concreta, determinan la obligación**

---

<sup>7</sup> **“ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.  
(...)”

**PARÁGRAFO.** Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50% (...)”

101

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Demandante: **Consortio Lago de Tota 2008 y otro**

Demandado: **Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ**

Expediente: 15001-33-33-011-2019-00032-01

**objeto de cobro**, y no a aquellos actos que surgen de obligaciones legalmente establecidas<sup>8</sup>. Con todo, aun cuando en principio, el artículo 101 ibídem sólo permite demandar el acto que decide las excepciones siempre que sean a favor del deudor, el artículo 835 del Estatuto Tributario consiente demandar los actos que fallan las excepciones, ya sea que se decidan a favor o en contra del deudor.

Aunado a ello, ha de señalarse que en voces de la Sección Cuarta del Consejo de Estado<sup>9</sup>, dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo pueden expedirse actos administrativos que no versen sobre la ejecución propiamente dicha de la obligación tributaria, pero que constituyan una verdadera decisión de la Administración, susceptible del control jurisdiccional, en tanto afectan derechos, intereses u obligaciones de los contribuyentes o responsables del impuesto, tasa o contribución. De allí que, en aras de la protección jurídica de controversias independientes a la ejecución de la obligación tributaria, son demandables ante esta jurisdicción, en consideración de su categoría de actos administrativos definitivos. En ese sentido, se ha expuesto:

*“(…) En reiteradas oportunidades, esta Sección<sup>10</sup> ha considerado que en los procesos de cobro coactivo existen decisiones, además de las previstas en el artículo 835 del E.T., que pueden ser objeto de control jurisdiccional, porque por sus especiales condiciones son diferentes de aquellas que simplemente ejecutan obligaciones. Luego, no es posible dejar a los administrados sin la posibilidad de controvertirlas (...)”<sup>11</sup> - Negrilla fuera del texto original -.*

De ese modo, se ha querido dar protección jurídica a controversias independientes originadas en la aplicación de normas tributarias especiales; aceptando que dentro del procedimiento administrativo de cobro son susceptibles de control judicial los actos administrativos diferentes a los que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquidan el crédito, en razón a que pueden expedirse actos administrativos que no versen sobre la ejecución propiamente dicha de la obligación, pero que constituyan una verdadera

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 17 de mayo de 2018, exp. 22142, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez, veinticuatro (24) de octubre de dos mil trece (2013), Radicación número: 25000-23-27-000-2013-00352-01(20277), Actor: María Nieves Cañón Castiblanco, Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

<sup>10</sup> Ver, entre otras providencias: i) sentencia del 28 de agosto de 2013, N.I.: 18567, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; ii) sentencia del 29 de enero de 2004, N.I.: 12498, M.P. Ligia López Díaz; iii) auto del 19 de julio de 2002, N.I.: 12733, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié.

<sup>11</sup> Ver, entre otras providencias. Auto de 27 de noviembre de 2017, exp. 22990, C.P. Dr. Milton Chaves García, sentencias del 28 de agosto de 2013, exp. 18567, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; del 29 de enero de 2004, exp. 12498, M.P. Ligia López Díaz; y auto del 19 de julio de 2002, N.I.: 12733, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié.

decisión de la Administración, susceptible del control jurisdiccional. Esto, en tanto afectan derechos, intereses u obligaciones de los contribuyentes o responsables del impuesto.

### **3.4. Del asunto de fondo:**

Tal como se anticipó, mediante el auto objeto de reproche el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja rechazó la demanda de la referencia, por considerar que el acto demandado no resultaba pasible de control judicial.

Explicó que, en relación con la posibilidad de someter a control judicial los actos proferidos en el marco del procedimiento de cobro coactivo, el artículo 101 del CPACA, en armonía con lo dispuesto en el artículo 835 del Estatuto Tributario, previó que sólo serían demandables aquellos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquidan el crédito; dentro de los cuales, no se enmarca el acto administrativo acusado.

En su criterio, aun cuando el acto fue proferido luego de finalizado un proceso de cobro coactivo adelantado por la entidad demandada, la petición que lo motivó se encaminó a desvirtuar la obligación que la administración pretendió ejecutar, siendo necesario establecer la posibilidad de revisar nuevamente situaciones consolidadas en el trámite de cobro forzoso. Al respecto, argumentó:

*“(...) el oficio No. 5912 de 17 de mayo de 2018, con el cual las accionantes pretenden discutir la competencia de Corpoboyacá para promover el procedimiento de cobro coactivo, no resulta ser acto susceptible de control judicial, por no ser definitivo, ni de trámite o preparatorio que impida continuar con la actuación administrativa o que decida el fondo del asunto, pues esta circunstancia, se reitera, debió ser discutida en el proceso de cobro coactivo como excepción, a fin de obtener una decisión demandable ante esta jurisdicción (...)” - Negrilla del texto original -.*

Sin embargo, contrario a lo manifestado por al a quo, arguye la parte recurrente que:

- i) si bien las pretensiones formuladas en el libelo emanan de una relación contractual, lo cierto es que, los hechos que generaron el cobro ahora pretendido surgieron con posterioridad al término inicial para reclamar, ii) las oportunidades procesales consagradas en los artículos 101 del CPACA y, 831 y 835 del Estatuto Tributario son “única y exclusivamente para asuntos tratados (...) en la etapa de cobro coactivo” (f. 88) y, iii) la petición por aquellos presentada ante Corpoboyacá obedece*

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.  
 Demandante: **Consortio Lago de Tota 2008 y otro**  
 Demandado: **Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ**  
 Expediente: 15001-33-33-011-2019-00032-01

al derecho que les asiste para reclamar la protección de sus intereses, lesionados ante el proceder arbitrario de dicha entidad.

Establecido lo anterior, se dirá que al examinar las documentales aportadas al plenario, se observa en relación con los hechos que soportan la demanda, lo siguiente:

- ♣ **El 27 de diciembre de 2007** se celebró entre Corpoboyacá en calidad de contratante y 'Proyectos Interventorías y Construcciones Ltda.' en calidad de contratista, el contrato de ejecución de obra No. 008-2007<sup>12</sup> (ff. 32 a 38).
- ♣ **El 19 de septiembre de 2008**, el **Consortio Lago de Tota - 2008** en calidad de contratista suscribió con Corpoboyacá, en calidad de contratante, el contrato de obra No. 006 de 2008<sup>13</sup> (ff. 39 a 45).
- ♣ Mediante **Resoluciones Nos. 0211** (f. 49) y **0217 de 31 de enero de 2012** (f. 51), Corpoboyacá determinó y expidió las **liquidaciones oficiales** por concepto de la contribución del cinco por ciento (5%) del valor total de los contratos de ejecución de obra No. 008-2007 y de obra No. 006 de 2008, adeudadas por los contratistas 'Proyectos Interventorías y Construcciones Ltda.' y **Consortio Lago de Tota - 2008**, respectivamente.

Lo anterior, al considerar que los contratistas no pagaron, como era su deber, la contribución que consagra el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006<sup>14</sup>.

- ♣ Posteriormente, mediante **Resoluciones Nos. 0516** (f. 53) y **0518 de 29 de febrero de 2012** (f. 51), Corpoboyacá: **i)** libró los mandamientos de pago en contra de 'Proyectos Interventorías y Construcciones Ltda.' y **Consortio Lago de Tota - 2008**, respectivamente, **ii)** decretó embargos y, **iii)** dispuso la investigación de bienes de los deudores.
- ♣ **El 10 de julio de 2012** se suscribió entre los ahora demandantes y Corpoboyacá, el **Acuerdo de Pago No. 138** por concepto de la contribución del

<sup>12</sup> Cuyo objeto era el "DRAGADO DEL CANAL DE ACCESO (DESAGUADERO) Y EL CANAL DE DESCARGA (NACIMIENTO DEL RÍO UPÍA) DEL VERTEDERO DE EVACUACIÓN DE EXCESOS DEL LAGO DE TOTA, EN EL SECTOR DEL DESAGUADERO DEL MUNICIPIO DE AQUITANIA"

<sup>13</sup> Con el siguiente objeto: "REMODELACIÓN DE LA SEDE ADMINISTRATIVA DE SANTA INÉS Y ADECUACIÓN DE LAS INSTALACIONES PARA EL LABORATORIO DE LIMNOLOGÍA, BIOTECNOLOGÍA Y PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES EN EL MUNICIPIO DE AQUITANIA CUENCA DEL LAGO DE TOTA"

<sup>14</sup> "Por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones."

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Demandante: **Consortio Lago de Tota 2008 y otro**

Demandado: Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ

Expediente: 15001-33-33-011-2019-00032-01

cinco por ciento (5%) del valor total de los contratos de obra pública ya identificados (f. 57).

- ♣ Mediante **Resolución No. 2770 de 19 de agosto de 2015**, la hoy demandada dispuso "**DECLARAR terminadas las diligencias de cobro adelantadas en contra del CONSORCIO LAGO DE TOTA y la empresa PROYECTOS, INTERVENTORÍAS Y CONSTRUCCIONES LTDA**, por concepto de la contribución del 5%, sobre los contratos de Obra Pública Nos. 008/2007 y 006/2008, **por pago total de la misma**" (ff. 58 y 59) - Negrilla fuera del texto original - y levantar los embargos efectuados por dicho concepto.
- ♣ Culminado el proceso de cobro coactivo referido, el **03 de mayo de 2018** 'Proyectos Interventorías y Construcciones Ltda.' y Consortio Lago de Tota - 2008, a través de apoderado judicial, presentaron petición ante la Corporación Autónoma Regional ahora demandada "**POR COBRO Y PAGO DE LO NO DEBIDO**", con el objeto de solicitar:

*"(...) 1. La devolución de los dineros pagados por la empresa PROYECTOS INTERVENTORIAS Y CONSTRUCCIONES LTDA "PROITECO LTDA" y por el CONSORCIO LAGO DE TOTA — 2008 a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá "CORPOBOYACA", por concepto de la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones equivalente al cinco por ciento (5%) sobre los Contratos de Obra Pública Nos. 008/2007 y 006/2008, en la suma de TREINTA MILLONES CIENTO DIECISÉIS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN PESOS CON VEINTE CENTAVOS (\$30,116,261.20) M/CTE.*

*2. Como consecuencia de lo anterior, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá "CORPOBOYACA", deberá INDEXAR y ACTUALIZAR la anterior suma de dinero; en los términos ordenados en la Ley y en las Sentencias del Honorable Consejo de Estado que sobre el tema se han proferido, es decir mes a mes, desde la fecha en que la empresa PROYECTOS INTERVENTORIAS Y CONSTRUCCIONES LTDA "PROITECO LTDA" y por el CONSORCIO LAGO DE TOTA — 2008, efectuó los pagos y hasta la fecha de la devolución efectiva.*

*3. A su vez, solicito que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá "CORPOBOYACA" RECONOZCA, LIQUIDE y PAGUE LOS CORRESPONDIENTES INTERESES MORATORIOS la fecha en que la empresa PROYECTOS INTERVENTORIAS Y CONSTRUCCIONES LTDA "PROITECO LTDA" y por el CONSORCIO LAGO DE TOTA — 2008, efectuó los pagos a la máxima tasa permitida por las leyes colombianas, hasta la fecha en que se efectuó el pago; como consecuencia del cobro y pago de lo no debido.*

*(...) - Negrilla del texto original, subraya de la Sala -.*

103

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Demandante: **Consortio Lago de Tota 2008 y otro**

Demandado: **Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ**

Expediente: 15001-33-33-011-2019-00032-01

- ♣ La anterior solicitud, fue reiterada por los peticionarios el **05 de septiembre de 2018**, oportunidad en la cual, el apoderado judicial de los mismos, requirió que la decisión adoptada por la Corporación en lo relacionado fuera notificada en debida forma (ff. 75 y 76).
- ♣ A través de **Oficio No. 5912 de 17 de mayo de 2018**, el Secretario General y Jurídico de Corpoboyacá dio respuesta a la petición de 03 de mayo de 2018, en la que luego de pronunciarse en relación con los antecedentes del procedimiento administrativo de cobro coactivo adelantado por el señalado concepto, manifestó:

*“(...) Así las cosas, se demuestra que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, actuó bajo las facultades legales otorgadas con el fin de recuperar los dineros que Legalmente (Sic) el contratista debió cancelar producto de la contribución del 5% sobre los contratos de Obra Pública Nos. 008/2007 y 006/2008. por tanto la petición realizada no está llamada a prosperar (...)” - Destaca la Sala -.*

En esas condiciones, lo primero que dirá la Sala, es que revisado el texto del Oficio censurado se observa que constituye un verdadero acto administrativo contentivo de una manifestación expresa de voluntad de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, que dicho sea desde ahora, decide directamente y de fondo la situación jurídica concreta que, en sentir de los demandantes, resulta lesiva de sus intereses.

Asimismo, que como lo sugirió la parte recurrente, dicho acto **no se profirió en el trámite del procedimiento administrativo de cobro coactivo** adelantado por Corpoboyacá a efecto de recaudar la contribución del cinco por ciento (5%) del valor total de los contratos de ejecución de obra No. 008-2007 y de obra No. 006 de 2008, adeudada por los contratistas ‘Proyectos Interventorías y Construcciones Ltda.’ y Consortio Lago de Tota - 2008 (respectivamente); **sino que fue resultado del derecho de petición de 03 de mayo de 2018** en el que los ahora demandantes solicitaron a la entidad demandada la **devolución de los dineros pagados a manera de contribución.**

Ello sugiere, que como quiera que no se trata de un acto administrativo **expedido en el marco del procedimiento administrativo de cobro coactivo**, no le resultan aplicables las normas consagradas en el artículo 101 del CPACA y en el artículo 835 del Estatuto Tributario.

Por el contrario, se tiene que la petición provocó un pronunciamiento autónomo de la administración, en el que se resolvió de fondo la situación particular de los

demandantes, y se hizo imposible para ellos, continuar con la actuación administrativa correspondiente; al punto que no se dio oportunidad a los interesados de interponer recursos contra la misma. Ello lleva a ésta Sala a considerar, que contrario a lo manifestado por la a quo, **se trata de un acto administrativo pasible de control judicial.**

Ahora, no se discute que, como acertadamente se expuso en el auto apelado, algunos de los argumentos que soportaron la petición en comento, atinaron fundamentalmente a cuestionar la competencia de la entidad ahora demandada para exigir el cobro de las deudas derivadas de la falta de pago de la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones, que consagra el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006<sup>15</sup>; pero no se pierde de vista, que en la misma se plasman asertos que no guardan relación en estricto sentido con dicho señalamiento. Es el caso, de lo esgrimido en los acápites denominados “OMISIÓN FLAGRANTE DE CORPOBOYACÁ AL NO DESCONTAR EL ANTICIPO Y DE CADA CUENTA DENTRO DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA Nos. 008/2007 Y 006/2008” (f. 71) y “VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO POR PARTE DE CORPOBOYACÁ” (f. 72).

Además, si bien es cierto como se indicó en la primera instancia, que en los términos del artículo 831 de Estatuto Tributario, la falta de competencia del funcionario que profirió el mandamiento de pago pudo haberse alegado a manera de excepción contra dicho acto dentro del proceso de cobro, no lo es menos que la Corporación Autónoma Regional bien pudo manifestar dicha circunstancia en la respuesta emitida a la solicitud de los interesados y, abstenerse de emitir una decisión de fondo en relación con lo pretendido. Sin embargo, como se señaló, emitió un nuevo pronunciamiento que resulta, a simple vista, pasible de control judicial.

En ese sentido, se refirió la Sección Cuarta del Consejo de Estado en un caso de similares contornos fácticos a los aquí debatidos, al señalar:

“(…) 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

<sup>15</sup> “por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones”

104

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Demandante: **Consortio Lago de Tota 2008 y otro**

Demandado: Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ

Expediente: 15001-33-33-011-2019-00032-01

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.) (...)”<sup>16</sup> - Negrilla y subraya fuera del texto original -

Criterio reiterado por esta misma Sección, en auto de 24 de octubre de 2013 proferido dentro del proceso con radicación No. 25000-23-27-000-2013-00352-01<sup>17</sup>.

Es claro entonces, que en oposición a lo discurrido por la juez de primer grado, el **Oficio No. 5912 de 17 de mayo de 2018** constituye un verdadero acto administrativo pasible de control ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la medida en que responde de fondo y de manera definitiva la situación jurídica del Consortio Lago de Tota 2008 y la empresa Proyectos Interventorías y Construcciones Ltda., en el sentido de **negar la solicitud de devolución de los dineros** por aquellos cancelados por concepto de la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones, antes enunciada.

Recuérdese que, como se mencionó en líneas anteriores, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 serán enjuiciables los actos **administrativos definitivos**, es decir, aquellos que, como en el caso de autos, decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, así como aquellos que, sin ser definitivos, hagan imposible continuar con la actuación administrativa respectiva. Condicionamientos estos, que como quedó visto, se reúnen al unísono en el sub iudice.

En esa misma línea, considera la Sala que no le asiste razón a la a quo en señalar que pese a que “el acto demandado fue proferido luego de analizado el proceso de cobro activo, se observa que la petición se **encaminó a desvirtuar la obligación que la entidad pretendió ejecutar a través del mismo (...)**” (f. 84), pues como se precisó, lo que discuten a estas alturas los demandantes no es la obligación en sí misma considerada, sino la posibilidad de **devolución de los dineros por aquellos cancelados** por dicho concepto. No sugiere duda alguna, entonces, que reconocen la deuda, o lo que es lo mismo, la obligación tributaria.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 15 de abril de 2010, radicado: 25000-23-27-000-2006-01246-01 (17105), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>17</sup> Actor: María Nieves Cañón Castiblanco, Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

De igual forma, vale destacar que la sentencia de 15 de mayo de 2014 proferida por el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>18</sup>, invocada para soportar la decisión de primer grado, no resulta aplicable a manera de precedente en el asunto bajo estudio, en tanto, aborda un asunto que no guarda identidad fáctica con el que ahora se debate.

En ese caso, se examinó la solicitud de nulidad de actos expedidos en el trámite **previo** y obligatorio para dar **inicio** a la actuación administrativa de cobro coactivo, que dejaron sin efecto un acuerdo de pago suscrito entre las partes involucradas, respecto de las cuales se concluyó, que no se trataba de actos definitivos, sino de actos de ejecución, que pretendían que la administración iniciara el proceso de cobro forzoso de la obligación contenida en unas resoluciones de aforo, como títulos ejecutivos para iniciar dicho procedimiento administrativo.

Es así, que mientras allí se solicitó que se declarara que la obligación se había extinguido por la existencia de un acuerdo previo de pago, acá se reconoció la existencia de la misma - obligación -, pero se solicitó la devolución del dinero cancelado por dicho concepto, por las razones expuestas en el libelo introductorio.

De esta forma, sin pretender abordar el fondo del asunto, la Sala precisa que, si un contribuyente estima que fue indebido el pago de un tributo, puede hacer uso de los mecanismos previstos por el legislador para solicitar su devolución. Tanto es viable ello que, el Título X del Estatuto Tributario dispone el procedimiento que los contribuyentes deben adelantar ante la administración tributaria para solicitar la devolución de tributos<sup>19</sup> y de mantenerse la inconformidad, en caso de ser negada la devolución, está dispuesto el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así las cosas, en atención a lo hasta aquí expuesto, no encuentra la Sala razón válida alguna para que la a quo haya rechazado in limine la demanda de la referencia, pues al tenor del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no se aprecia, al menos en principio, que el asunto debatido no pueda ser objeto de control jurisdiccional. Un proceder en tal sentido, resulta nugatorio del derecho al acceso a la administración de justicia como lo afirmó el recurrente.

---

<sup>18</sup> Sección Cuarta, Consejero Ponente Hugo Bastidas Barcenas, 15 de mayo de 2014, radicación No. 20001-23-33-000-2013-00005-01(20295), Actor: Fundación Festival de la Leyenda Vallenata, Demandado: Municipio de Valledupar.

<sup>19</sup> Artículos 850 a 865 del Estatuto Tributario, reglamentados por el Decreto 1000 de 1997

105

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.  
Demandante: **Consorcio Lago de Tota 2008 y otro**  
Demandado: **Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ**  
Expediente: 15001-33-33-011-2019-00032-01

Por tal razón, el auto proferido por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja **será revocado**, para que, en su lugar, la a quo proceda a estudiar la admisión de la demanda.

**4. Costas:**

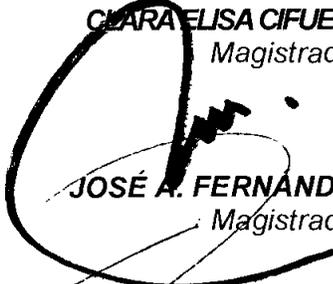
Sin costas en esta instancia en tanto no se ha trabado la relación procesal.

Por lo expuesto, se **Resuelve:**

1. Revocar el auto proferido el 15 de agosto de 2019 por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, que rechazó la demanda presentada por el Consorcio Lago de Tota 2008 y la Sociedad Proyectos, Interventorías y Construcciones Ltda., contra la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - Corpoboyacá, por las razones expuestas en esta providencia.
2. Como consecuencia de lo anterior, ordenar al Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja que proceda a realizar el examen de admisión de la demanda.
3. Sin costas en esta instancia.
4. En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen, previas las anotaciones de rigor.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala de Decisión No. 3, de la fecha.  
**Notifíquese y cúmplase.**

  
**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada

  
**JOSÉ A. FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado

  
**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado  
HOJA DE FIRMAS

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE BOYACÁ  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO  
El auto anterior es notificado por estado  
No. 37 de hoy. 2 12 2020

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.  
Demandante: **Consorcio Lago de Tota 2008 y otro**  
Demandado: **Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ**  
Expediente: 15001-33-33-011-2019-00032-01