



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, siete (07) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN:	50001 33 33 003 2021 00045 01
M. DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	TRÁNSITO CASTAÑEDA DE TRUJILLO
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE ACACÍAS

Revisado el proceso de la referencia, la sala procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la parte actora, contra el AUTO proferido el 10 de mayo de 2021, por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante el cual rechazó la demanda porque el asunto no es susceptible de control judicial¹.

ANTECEDENTES

Concurrió ante esta jurisdicción la señora TRÁNSITO CASTAÑEDA DE TRUJILLO, en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO contra el MUNICIPIO DE ACACÍAS², pretendiendo se declare la nulidad del siguiente acto administrativo:

- (i) Resolución No. 0087 del 30 de octubre de 2020, proferida por el Área Cobro Coactivo del Municipio de Acacías (Meta), por medio de la cual resolvió negar la solicitud de prescripción de la acción de cobro, relacionada con el impuesto predial unificado, correspondiente a los periodos entre 2013-2017.

A título de restablecimiento del derecho, pide que se declare que la demandante está exenta de pagar el impuesto predial unificado por los periodos, anualidades e intereses comprendidos entre 2013-2020, se ordene suprimir su nombre del Boletín de Deudores Morosos del Estado—BDME de la Contaduría General de la Nación, así como que se disponga archivar las diligencias que contiene el proceso administrativo de cobro.

Repartida la demanda ante los Jueces Administrativos del Circuito de Villavicencio, correspondió su conocimiento al Juzgado Tercero Administrativo, el cual mediante auto del 10 de mayo de 2021 rechazó la demanda, tras considerar que de los documentos adjuntos al escrito inicial, se advertía que la administración ya había iniciado el ejercicio de la prerrogativa de cobro coactivo, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto

¹ Ver documento 09AUTORECHAZA.PDF, registrado en la fecha y hora 10/05/2021 7:20:50 P. M., consultable en la plataforma Tyba. Documento 08 SharePoint.

² Pág. 11-12. Ver documento 50001333300320210004500_ACT_MEMORIAL AL DESPACHO_24-04-2021 5.53.15 P.M..PDF, registrado en la fecha y hora 24/04/2021 5:53:21 P. M., consultable en la plataforma Tyba. Documento 07 SharePoint.

en el artículo 101 del CPACA, únicamente resultaban demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa los actos administrativos que decidieran las excepciones a favor del deudor, los que ordenaran llevar adelante la ejecución y los que liquidaran el crédito, por lo que al no reunir tales calidades el acto demandado, no era susceptible de control judicial.

Asimismo, indicó que si bien la Resolución había sido proferida por la administración en octubre de 2020, es decir, en fecha anterior a la del oficio de febrero de 2021, mediante el cual se remitió la citación para notificarse del mandamiento de pago proferido dentro del proceso de cobro coactivo, se demandó el acto administrativo ya cuando la administración había dado inicio al proceso de cobro coactivo, de pleno conocimiento de parte de la demandante por cuanto aportó el oficio de citación.

La anterior decisión, fue notificada por estado el 11 de mayo de 2021³, siendo recurrida el 14 de mayo de la presente anualidad por el apoderado de la parte demandante⁴, quien señaló que la misma no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 817 del Estatuto Tributario relacionado con el término de prescripción de la acción de cobro.

Además, que se incurrió en un error de derecho al comparar una simple citación para notificar el mandamiento de pago como un acto administrativo, pese a que la Resolución No. 0087 del 30 de octubre de 2020 sí es un acto que contiene la decisión definitiva de parte del Municipio de Acacías.

Por último, que en la providencia no se hizo pronunciamiento alguno del amparo de pobreza solicitado.

Mediante auto del 23 de agosto de 2021⁵, el *a quo* concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto con el lleno de los requisitos de ley.

CONSIDERACIONES

I. Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243, numeral 1º del C.P.A.C.A., este último modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, este Tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio, a través del cual rechazó la demanda porque el asunto no es susceptible de control judicial.

³ Disponible en:

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2345010/59374326/ESTADO+N.+025+DEL+11+DE+MAYO+DE+2021+TYBA.pdf/3a9a7af4-787a-439c-b1f4-e37b3a8fce7a>. Documento 12 SharePoint.

⁴ Ver documento 10AGREGARMEMORIAL.PDF, registrado en la fecha y hora 16/05/2021 11:35:50 A. M., consultable en la plataforma Tyba. Documento 09 SharePoint.

⁵ Ver documento 11AUTOCONCEDE.PDF, registrado en la fecha y hora 23/08/2021 5:25:53 P. M., consultable en la plataforma Tyba. Documento 10 SharePoint.

II. Problema Jurídico:

El problema jurídico que debe abordar la Sala en el presente asunto, consiste en determinar si el acto administrativo demandado, esto es, la Resolución No. 0087 del 30 de octubre de 2020, por medio de la cual se resolvió negar la solicitud de prescripción de una acción de cobro, es un acto no susceptible de control judicial por cuanto está en trámite un proceso de cobro coactivo y no es de aquellos expresamente señalados por la normatividad y jurisprudencia aplicable como demandable, como lo indicó el *a quo* en el auto recurrido; o si por el contrario, corresponde a un acto administrativo enjuiciable ante lo contencioso administrativo porque contiene una decisión definitiva, como lo afirma el recurrente.

III. Tesis:

La respuesta al problema jurídico planteado es que el acto administrativo demandado es susceptible de control judicial por cuanto corresponde a un acto que resuelve una situación jurídica que afecta a la contribuyente, y, si bien la prescripción de la acción de cobro se debe formular como una excepción en el correspondiente procedimiento administrativo, al haberse emitido un pronunciamiento de fondo por parte de la administración frente a la solicitud de prescripción, hace enjuiciable el respectivo acto administrativo.

IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:

Frente a la pretensión de nulidad de actos administrativos, el Consejo de Estado ha establecido aquellos que son susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, señalando lo siguiente:

"Así las cosas, según su contenido, los actos administrativos se pueden catalogar en a) actos de trámite o preparatorios, b) actos definitivos o principales y c) actos de ejecución.

Son actos de trámite o preparatorios, los actos preliminares que toma la Administración para adoptar una decisión final o definitiva sobre el fondo de un determinado asunto.

*Son actos definitivos o principales, los actos administrativos que en términos del artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con una determinada actuación y son actos de ejecución, aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.
(...)*

Bajo tal entendimiento, es claro que «los actos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son los actos definitivos, entendidos como toda manifestación de voluntad general o eventualmente, concreta o específica, unilateral de quienes ejercen funciones administrativas, que

crean, reconocen, transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones o situaciones jurídicas subjetivas».

En tal sentido, únicamente las decisiones de la administración que concluyen un procedimiento administrativo o aquellas que afecten derechos o intereses, o impongan cargas, sanciones y obligaciones que modifican o alteran situaciones jurídicas determinadas, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de ahí que los que impulsan la actuación, y no otorgan alguna solución de fondo a las solicitudes de los administrados o aquellos que se limiten a dar cumplimiento a una orden judicial o administrativa, no son cuestionables por vía judicial⁶.” (Subraya intencional)

Adicionalmente, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011-, en su artículo 43, se encargó expresamente de definir los actos definitivos, que como se vio son los susceptibles de enjuiciar por la vía judicial, así:

"ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS. *Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.*

Asimismo, y específicamente frente a los actos administrativos proferidos con ocasión de un procedimiento administrativo de cobro coactivo, el artículo 101 ejusdem, señala:

"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.*

La admisión de la demanda contra los anteriores actos o contra el que constituye el título ejecutivo no suspende el procedimiento de cobro coactivo. Únicamente habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo:

- 1. Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y*
- 2. A solicitud del ejecutado, cuando proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso, esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, salvo lo dispuesto en leyes especiales. Esta suspensión no dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medidas cautelares.*

PARÁGRAFO. *Los procesos judiciales contra los actos administrativos proferidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo tendrán prelación, sin perjuicio de la que corresponda, según la Constitución Política y otras leyes para otros procesos.”.* (Subraya y negrilla intencional)

A su vez, el artículo 835 del Estatuto Tributario establece:

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Providencia del 19 de junio de 2020. Rad: 25000-23-42-000-2016-01823-01 (0438-2017). CP: Gabriel Valbuena Hernández.

"ARTICULO 835. INTERVENCIÓN 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". (Subraya y negrilla intencional)*

Al respecto, el Consejo de Estado ha indicado que⁷:

*"19. De conformidad con los artículos 101 del CPACA y 835 del Estatuto Tributario, **solo son demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo los actos mediante los cuales se deciden las excepciones, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito**. Sin embargo, tal posibilidad fue extendida por jurisprudencia de esta Corporación a otros actos dictados en el curso de un proceso coactivo, tales como, **el acto que liquida el crédito, las costas y el aprobatorio del remate**"⁸". (Subraya y negrilla intencional)*

De la anterior normatividad, es evidente que las reglas allí establecidas limitando los actos enjuiciables ante esta jurisdicción, todas son en el marco del proceso de cobro coactivo, es decir, hacen referencia a actos proferidos por la administración dentro de tal procedimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando se solicita la prescripción de la acción de cobro ante la administración, como solicitud independiente a la formulación de excepciones en el proceso administrativo de cobro coactivo, la Alta Corporación mencionó⁹:

*"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:

(...)

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 9 de abril de 2021. Rad: 11001-03-15-000-2021-00627-00(AC). CP: Alberto Montaña Plata.

⁸ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Radicación: 66001-23-33-000-2016-00794-01(2162-18). Actor: María Isabelle González Pelchat. Demandado: Procuraduría General De La Nación. Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter. Bogotá, D.C. 2 de octubre de 2019.

⁹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 25 de junio de 2012. Rad: 05001-23-31-000-2010-02347-01(18860). CP: William Giraldo Giraldo.

Posición reiterada en las siguientes providencias:

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 24 de octubre de 2013. Rad: 25000-23-27-000-2013-00352-01(20277). CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 10 de julio de 2014. Rad: 25000-23-37-000-2013-00353-01(20248). CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

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 comoquiera 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 Sala¹⁰ 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.)

/.../

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" (Subraya intencional)

En el caso concreto, tenemos que las pretensiones de la demanda están dirigidas a obtener la nulidad de la Resolución No. 0087 del 30 de octubre de 2020¹¹, mediante la cual el Área de Cobro Coactivo del Municipio de Acacías resolvió negar la solicitud presentada por la señora CASTAÑEDA DE TRUJILLO, de prescripción de la acción de cobro de los años gravables 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017 del predio identificado con cédula catastral No. 01-00-0133-0010-000.

¹⁰ Sentencia del 15 de abril de 2010, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, exp. 17105.

¹¹ Fol. 34-37 Físico. Pág. 63-66, cuaderno de primera instancia. Documento 01 SharePoint.

En el mencionado acto administrativo se indicó:

"Que basados en los anteriores argumentos, y de conformidad con lo establecido en el numeral 4° del artículo 348 del Acuerdo Municipal 454 de 2017 concordante con el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional; el término de cinco años que las normas vigentes establece para que la administración pueda ejercer su función de cobro de las obligaciones fiscales contaría a partir de la fecha en que quedó debidamente ejecutoriada la liquidación oficial; es decir el 30 de octubre de 2018, no siendo procedente por lo tanto conceder la solicitud por usted impetrada puesto que nos encontramos dentro de los términos de Ley para realizar la acción de cobro de los periodos gravables 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, los cuales son objeto del presente proceso".

Ahora, si bien como lo mencionó el *a quo*, en el presente asunto está en curso el proceso administrativo de cobro coactivo No. CPC-2020-0307 contra la señora TRÁNSITO CASTAÑEDA DE TRUJILLO, en el que, de conformidad con la citación remitida el 23 de febrero de 2021 se libró el mandamiento de pago No. 0182¹², también ha de tenerse en cuenta que, según lo ha señalado el Consejo de Estado en sus providencias, pese a que la prescripción de la acción de cobro configura la excepción que puede ser propuesta en el curso del procedimiento administrativo, en caso tal que se formule como una petición independiente, y la administración emita respuesta de fondo, la misma configura un acto administrativo enjuiciable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, toda vez que resuelve una situación jurídica que afecta a la contribuyente.

Por tanto, queda claro que, como el acto atrás identificado cuya nulidad se pretende con la demanda es un acto susceptible de control judicial por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Sala revocará la decisión emitida el 10 de mayo de 2021, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Villavicencio.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, en Sala de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: **REVOCAR** el auto del 10 de mayo de 2021, que rechazó la demanda porque el asunto no es susceptible de control judicial, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, digitalmente remítase el expediente al Juzgado de origen, para que continúe con el trámite correspondiente.

¹² Pág. 19. Ver documento 50001333300320210004500_ACT_MEMORIAL AL DESPACHO_24-04-2021 5.53.15 P.M..PDF, registrado en la fecha y hora 24/04/2021 5:53:21 P. M., consultable en la plataforma Tyba. Documento 07 SharePoint.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 01 celebrada el 07 de octubre de 2021, según Acta N° 062, y se firma de forma electrónica.

Se deja constancia que es proferida en sala dual como quiera que el magistrado Carlos Enrique Ardila Obando, también integrante de esta sala, se encuentra en disfrute de vacaciones que fueron interrumpidas para cumplir turno de habeas corpus.

Firmado Por:

Claudia Patricia Alonso Perez
Magistrado
Mixto 005
Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Nohra Eugenia Galeano Parra
Magistrada
Mixto
Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

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:

56a89c48ed2b1d9119b98aef8f82737a318f6a47e8944b934ba106e0f90ef35
a

Documento generado en 08/10/2021 04:03:37 PM

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