

ACTOS DE COBRO COACTIVO DEMANDABLES - Aparte de los previstos en el artículo 835 del E.T. los que crean una obligación diferente a la tributaria / ACTOS DE COBRO COACTIVO DEMANDABLES - Son decisiones definitivas que crean, modifiquen o extingan una situación jurídica determinada / PROCESO DE COBRO COACTIVO - Son demandables aparte de los actos del artículo 835 del E.T. aquellos que crean, modifiquen o extingan una situación jurídica determinada

Siguiendo el anterior criterio, se ha dado curso a demandas contra otros actos administrativos diferentes a los enunciados en el artículo 835 del Estatuto Tributario, en la medida que constituyan decisiones diferentes a la simple ejecución de la obligación tributaria, porque crean una obligación distinta, como ocurre con los actos de liquidación de costas o el que fija fecha para la diligencia de remate, entre otros eventos. Pero el anterior, no significa que todo acto que se profiera dentro del proceso administrativo de cobro sea susceptible de control jurisdiccional, pues ello sólo es predicable frente a decisiones definitivas que crean, modifiquen o extingan una situación jurídica determinada, ya que de acuerdo con el artículo 833-1 del Estatuto Tributario las actuaciones dentro de este proceso son de trámite. En este orden de ideas, dentro del proceso coactivo que adelanta la Administración tributaria se profieren actos administrativos susceptibles de control judicial por expresa disposición legal, otros que crean, modifican o extinguen una situación jurídica diferente de la que se ejecuta, contra los que es posible ejercer el control de legalidad a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; pero así mismo se profieren otros actos contra los cuales no es procedente ejercer este control, por ser de trámite.

OPERACIONES ADMINISTRATIVAS - Son aquellos hechos o actos que se limitan a la ejecución de decisiones tomadas en un proceso / REMATE DE BIENES EN COBRO COACTIVO TRIBUTARIO - Las actuaciones posteriores son operaciones administrativas / ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Sirve para ejercer el control de las operaciones administrativas / COBRO COACTIVO TRIBUTARIO - La negativa a la solicitud de nulidad del proceso con posterioridad al remate se demanda mediante reparación directa / ACTOS DE EJECUCIÓN EN EL PROCESO DE COBRO COACTIVO - Constituyen una operación administrativa / DEFECTO SUSTANCIAL DE LA DEMANDA - No invocar correctamente la acción procedente / RECHAZO DE DEMANDA - Procedente cuando no se invoca correctamente el tipo de acción

Existen además otros hechos o actos que se limitan a la ejecución de las decisiones tomadas dentro del proceso de cobro, los cuales constituyen operaciones administrativas, es decir, son actos que deben realizarse para que se cumpla un acto administrativo en firme. Dentro de los hechos o actos que tienen finalidad de ejecución se encuentran todos aquellos relacionados por ejemplo con actuaciones posteriores al remate de bienes, los cuales son operaciones administrativas y en consecuencia, toda vez que se ejecuten las decisiones que se encuentran en firme, su control no se ejerce a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sino de la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo. En el presente caso, la demanda se dirige contra los actos mediante los cuales se niega la nulidad del proceso de cobro coactivo adelantado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, pero dicha solicitud se presentó con posterioridad al remate que dio cumplimiento a los actos de ejecución del crédito tributario. Es decir, ya se ejecutaron todos los actos proferidos dentro del proceso coactivo, incluso con la posterior entrega de los bienes embargados y rematados. Por tanto, los actos de los acusados no son actos administrativos, de aquellos cuyo control se realice mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, porque constituyen una operación administrativa, que en el evento de producir un daño, puede ser controlada, pero a través de la acción de reparación directa. La sociedad escogió adecuadamente la acción procedente, lo cual no constituye un defecto formal, sino sustancial porque tiene que ver con el objeto de la acción y en esa medida, esta Corporación ha considerado que cuando el demandante no acierta al elegir la acción, no se concede un término para que corrija la demanda, sino que debe rechazarse, para evitar el trámite de un proceso que desde un principio está llamado a fracasar.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejera ponente: LIGIA LÓPEZ DÍAZ

Bogotá D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil cinco (2005)

Radicado número: 25000-23-27-000-2004-01066-01(14949)

Actor: MUEBLES NORVEN & CIA LTDA.

Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

Referencia: APELACIÓN INTERLOCUTORIO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de julio 8 de 2004 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B" en virtud del cual se rechazó la demanda por caducidad de la acción.

### ANTECEDENTES

La sociedad MUEBLES NORVEN & CIA LTDA., en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, instauró demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el día 16 de febrero de 2004, contra la Resolución 0001 de agosto 6 de 2003 proferida por la División de Cobranzas de la Administración de Personas Jurídicas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la cual negó la solicitud de nulidad del proceso administrativo de cobro y ordenó la aprobación de la diligencia de remate efectuado el 10 de julio de 2003, y contra la Resolución 0025 de septiembre 17 de 2003, confirmatoria de la anterior decisión.

Como restablecimiento del derecho solicitó ordenar a la demandada devolver el valor del predio rematado por \$580.706.000 con sus respectivos intereses moratorios, inmueble que fue ejecutado con fundamento en los mandamientos de pago N° 03215 de octubre 17 de 1996 y N° 01572 de abril 24 de 1998.

A través de auto de julio 8 de 2004, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", rechazó la demanda instaurada, pues concluyó que la acción impetrada había caducado por lo que debía ser rechazada según lo establece el artículo 143 del Código Contencioso Administrativo.

### EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora, interpuso recurso de apelación contra el auto de julio 8 de 2004 manifestando que para el acto administrativo demandado quedó en firme el día 9 de octubre de 2003 pero en realidad esto ocurrió el día 22 de octubre de 2003.

En efecto, señaló que el 9 de octubre de 2003 cuando se realizó la entrega del inmueble rematado por un funcionario de la DIAN, dejó constancia de que el 19 de septiembre del mismo año el representante legal de la demandante fue citado para que se notificara personalmente de la Resolución 0025 de septiembre 17 de 2003. Sin embargo dicho acto se notificó por edicto, de conformidad con el artículo 565 del Estatuto Tributario.

Señaló que los 10 días establecidos en el artículo 45 del Código Contencioso Administrativo para la fijación del término del edicto, empezaron a correr el 7 de octubre, por lo que el 22 de octubre de 2003 fue el día en que el acto administrativo demandado quedó notificado.

Por lo anterior señaló que el término de "caducidad o prescripción de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho", fue el 22 de febrero de 2004 y no el día 9 de febrero como lo indicó el Tribunal por consecuencia la demanda se presentó el 16 de febrero, dentro del término legal.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde determinar a la Sala si debe ser revocado el auto de julio 8 de 2004 mediante el cual

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección Cuarta, Subsección "B" rechazó la demanda por caducidad de la acción.

De conformidad con el artículo 136 numeral 2 de Código Contencioso Administrativo, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca al cabo de 4 meses contados a partir del día siguiente a la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto.

En el presente caso Resolución 0025 de septiembre 17 de 2003 fue notificada por edicto desfijado el día 17 de octubre de 2003 y como lo ha señalado la Sala en una oportunidad anterior, esta forma de notificación se modifica si durante el transcurso del término legal de fijación del edicto, se ha suministrado la copia del acto, como ocurrió en el sub-examine.

A pesar de lo anterior, el Auto apelado deberá ser confirmado pero por las razones que se exponen en la continuación.

La Sala observa que la demanda se dirige contra actos expedidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, mediante los cuales se niega la nulidad del proceso de cobro coactivo adelantado por dicha entidad, el cual concluyó con el remate y entrega posterior de los bienes embargados a la sociedad demandante, según consta a folios 60 a 62 del expediente)

Tratándose del proceso de cobro coactivo que adelanta la administración, el artículo 835 del Estatuto Tributario dispone que sólo son demandables ante la jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución. Esta Sala ha considerado que no por el hecho de ser dable inadmitir a priori el debate jurisdiccional sobre ciertas controversias que eventualmente pueden suscitarse entre la Administración y el contribuyente y que de otro modo quedarían desprovistas de tutela jurídica y de control jurisdiccional.

Así, se ha querido dar protección jurídica a controversias independientes originadas en la aplicación de normas tributarias especiales o recientes, o posteriores a la expedición y notificación de las 'resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución'. En ese sentido consideró la Sección siguiente:

"En primer lugar, el principio que recoge el artículo 82 del C.C.A. es que, en general, todos los actos de la Administración pueden ser objeto del control jurisdiccional, lo excepcional es que escapen a él.

Ni el artículo 833-1 del E.T. que restringe los recursos, ni el artículo 835 del E.T. que indica que sólo son demandables "las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución", pueden tomarse con carácter definitivo y excluyente puesto que con posterioridad a tales providencias hay una actuación administrativa que, en cuanto no haya normas especiales en el E.T. se debe surtir según el Procedimiento del Código de Procedimiento Civil, como es la citación para remate, el remate mismo, la aprobación y su cumplimiento, puesto que el artículo 840 del E.T. trata sucintamente del remate de bienes y debe complementarse en su aplicación con artículos 521 y siguientes del Código de Procedimiento Civil (Cap. IV. "Remate de bienes y pago al acreedor"), trámite dentro del cual se destaca que el procedimiento del remate es apelable en el efecto diferido, (art. 538 C.P.C.), siéndole igualmente aplicables las causales de nulidad previstas en los artículos 140 y 141 C.P.C.

Sobre este particular es pertinente recordar que la misma Ley 6a. de 1992 introdujo la aplicación supletoria del procedimiento civil en materias que pueden ser en el tiempo independientes o posteriores a las providencias señaladas en el artículo 835, según la siguiente previsión del artículo 87 de la Ley incorporada en el E.T. así:

**"ART. 839 - 2. Embargo, secuestro y remate de bienes.** En los aspectos compatibles y contemplados en este estatuto, se observarán en el procedimiento administrativo de cobro las disposiciones del Código de procedimiento Civil que regulan el **embargo, secuestro y remate de bienes**" (la subrayado es original).

De la anterior relación se concluye que tales actuaciones posteriores pueden dar lugar a controversias con la administración y por ende ante esta jurisdicción, de donde se deduce que no pueden ser inadmitidas *a priori*.

Además, pueden existir situaciones que se derivan de las disposiciones especiales de este proceso, como las contempladas en el artículo 839-1 del E.T., algunas de las cuales aparentemente se dieron en el caso planteado, en el que según el Certificado de Libertad ya existía un embargo de la demandante, antes de ser decretado por la Administración."

Siguiendo el anterior criterio, se ha dado curso a demandas contra otros actos administrativos diferentes a los enunciados en el artículo 835 del Estatuto Tributario, en la medida que constituyan decisiones diferentes a la simple ejecución de la obligación tributaria, porque crean una obligación distinta, como ocurre con los actos de liquidación de costa o el que fija fecha para la diligencia de remat, entre otros eventos.

Pero lo anterior, no significa que todo acto que se profiera dentro del proceso administrativo de cobro sea susceptible de control jurisdiccional, pues ello sólo es predicable frente a decisiones definitivas que creen, modifiquen o extingan una situación jurídica determinada, ya que de acuerdo con el artículo 833-1 del Estatuto Tributario las actuaciones dentro de este proceso son de trámite.

Es oportuno precisar que la finalidad del proceso administrativo coactivo es hacer efectivo el cobro de la obligación, no se discuten derechos, se ejecutan los actos que se convierten en títulos suficientes e idénticos para tal fin.

En este orden de ideas, dentro del proceso coactivo que adelanta la Administración tributaria se profieren actos administrativos susceptibles de control judicial por expresa disposición legal, otros que crean, modifican o extinguen una situación jurídica diferente de la que se ejecuta, contra los cuales es posible ejercer el control de legalidad a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; pero así mismo se profieren otros actos sobre los cuales no es procedente ejercer este control, por ser de trámite.

Existen además otros hechos o actos que se limitan a la ejecución de las decisiones tomadas dentro del proceso de cobro, los cuales constituyen operaciones administrativas, es decir, son actos que deben realizarse para que se cumpla un acto administrativo en firme.

Dentro de los hechos o actos que tienen ésta finalidad de ejecución se encuentran todos aquellos relacionados por ejemplo con actuaciones posteriores al remate de bienes, los cuales son operaciones administrativas y en consecuencia, toda vez que ejecutan decisiones que se encuentran en firme, su control no se ejerce a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sino de la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo.

Esta acción, si bien coincide en su naturaleza reparatoria con la de nulidad y restablecimiento del derecho, difiere en la causa del daño. En efecto, la de reparación directa sólo es procedente cuando el perjuicio haya sido causado por un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de un inmueble o, incluso por un acto administrativo legal; en cambio, la de nulidad y restablecimiento del derecho procede siempre que el origen del daño sea un acto administrativo viciado por algún tipo de ilegalidad.

En el presente caso, la demanda se dirige contra los actos mediante los cuales se niega la nulidad de los actos del proceso de cobro coactivo adelantado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, pero la demanda y solicitud se presentó con posterioridad al remate que dio cumplimiento a los actos de ejecución del crédito tributario. Es decir, ya se ejecutaron todos los actos proferidos dentro del proceso coactivo, incluso con posterior entrega de los bienes embargados y rematados. Por tanto, los actos acusados no son actos administrativos, de aquellos cuyo control se realice mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, porque constituyen una operación administrativa, que en el evento de producir un daño, puede ser controlada, pero a través de la acción de reparación directa.

La sociedad no escogió adecuadamente la acción procedente, lo cual no constituye un defecto formal,

sustancial, porque tiene que ver con el objeto de la acción y en esa medida, esta Corporación ha considerado que cuando el demandante no acierta al elegir la acción, no se concede un término para corrija la demanda sino que debe rechazarse, para evitar el trámite de un proceso que desde un principio está llamado a fracasar

Por lo expuesto, la Sala confirmará el auto que rechazó la demanda instaurada por la sociedad MUEBLES NORVEN & CIA LTDA. contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

En mérito a lo expuesto,

### SE RESUELVE

**CONFÍRMASE** el auto de julio 8 de 2004 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección "B", pero por las razones expuestas en la parte motiva.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, devuélvase al Tribunal de origen para lo de su cargo y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue estudiada y aprobada en la Sesión de la fecha.

JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ      LIGIA LÓPEZ DÍAZ

Presidente de la Sección

Aclara Voto

MARIA INES ORTIZ BARBOSA      HECTOR J. ROMERO DÍAZ

Aclara Voto

RAÚL GIRALDO LONDOÑO

Secretario

A C L A R A C I O N E S      D E      V O T O

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

ACLARACIÓN DE VOTO

DEL DOCTOR JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ

Ref: EXPEDIENTE No. 25000-23-27-000-2004-01066-01 - 14949

Actor: MUEBLES NORVEN & CIA LTDA.

AUTO DE FECHA VEINTISIETE (27) DE FEBRERO DE 2005

CONSEJERA PONENTE: Dra. LIGIA LÓPEZ DÍAZ

Expreso a continuación las razones por las cuales aclaro el voto en la decisión de la referencia.

Se dice en la providencia que "la sociedad no escogió adecuadamente la acción procedente, lo cual constituye un defecto formal, sino sustancial, porque tiene que ver con el objeto de la acción y en esa medida, esta Corporación ha considerado que cuando el demandante no acierta al elegir la acción, no se concede un término para que corrija la demanda sino que debe rechazarse, para evitar el trámite de

proceso que desde un principio está llamado a fracasar."

Debe tenerse presente que el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo es juzgar controversias y litigios originados en la actividad de la administración y es ejercida actualmente, por el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, es decir, ellos conforman la jurisdicción y para efectos de la distribución del conocimiento de las diferentes acciones por medio de las cuales se ejerce esta jurisdicción, el legislador ha previsto unas competencias atendiendo a la naturaleza y cuantía de la controversia.

En casos como el presente, en que se ha escogido una acción que no es la procedente para este tipo de controversia, pero que existe y se identifica otro medio de control al interior de la jurisdicción, considero que la solución no sería rechazar la demanda sino enviar el asunto a quien fuere el competente para que una vez haya analizado el tipo de pretensiones del demandante ordene la adecuación del escrito de demanda al que corresponde, en atención a la garantía constitucional del derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia.

Por ello el artículo 143 del Código Contencioso Administrativo, también consagra que "En caso de falta de jurisdicción o de competencia mediante decisión motivada el juez ordenará remitir el expediente al juez competente, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión."

Atentamente,

JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ

Fecha ut supra

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA DOCTORA MARIA INES ORTIZ BARBOSA

Radicación: 25000-23-27-000-2004-01066-01

Actor: MUEBLES NORVEN & CIA LTDA.

Ref.: Número Interno 14949

Providencia aprobada en la sesión de febrero 27 de 2005

Consejero Ponente: Dra. Ligia López Díaz.

Con el acostumbrado respeto consigno a continuación la aclaración de voto anunciada en el auto de referencia.

Revisado el plenario se evidencia que el rechazo del a quo se fundamentó en la caducidad de la acción en el aspecto que obviamente es el que discute el apelante. No se analiza en el acto la razón del rechazo decretado en la primera instancia sino que se efectúa un control integral relativo a la acción, y en la aplicación de los principios que rigen el proceso (art. 4 del C.P.C.) estimo procedente la decisión adoptada.

Con todo respeto,

MARIA INES ORTIZ BARBOSA

11 de febrero de 2005

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.  
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior  
n.d.  
Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

