



TÍTULO EJECUTIVO EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO – Debe contener una obligación clara, expresa y exigible / DOCUMENTOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO PARA EL COBRO COACTIVO – Soporte jurídico para emitir el mandamiento de pago / LIQUIDACIÓN OFICIAL EJECUTORIADA – Es título ejecutivo / EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE SIRVEN DE FUNDAMENTO AL COBRO COACTIVO – Eventos / EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE SIRVEN DE FUNDAMENTO AL COBRO COACTIVO – Supuestos del numeral 4 del artículo 829 del Estatuto Tributario

El proceso ejecutivo de cobro coactivo en materia tributaria implica necesariamente la preexistencia de un título que preste mérito ejecutivo, esto es, que contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible, por no estar pendiente de ningún plazo o condición. En desarrollo de lo anterior, el artículo 828 del Estatuto Tributario señala los documentos que prestan mérito ejecutivo para el cobro coactivo, y que sirven de soporte jurídico para que la Administración proceda a iniciar el proceso mediante la emisión del correspondiente mandamiento de pago a favor de la entidad fiscal. En lo que concierne al análisis del presente asunto, interesa precisar que la norma establece que constituyen título ejecutivo, entre otros, las liquidaciones oficiales ejecutoriadas. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 829 del Estatuto Tributario, los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo se entienden ejecutoriados en los siguientes eventos: *1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno. 2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma. 3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos. 4. Cuando los recursos interpuestos en vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.* Como se observa, el numeral 4º contempla dos supuestos en que los actos que sirven de presupuesto al cobro coactivo se encuentran ejecutoriados: (i) Cuando se trata de actos administrativos susceptibles de los recursos propios de la vía gubernativa y estos han sido interpuestos, debida y oportunamente. Según esta regla, el acto administrativo que sirve de título ejecutivo queda ejecutoriado una vez la entidad oficial decida los recursos interpuestos, siempre y cuando, el interesado no lo demande ante la jurisdicción, porque de hacerlo se estaría ante el siguiente supuesto legal. (ii) Cuando los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo fueron demandados ante la jurisdicción. En estos casos, se entenderán ejecutoriados una vez sea proferida la decisión judicial definitiva.

FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 828 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 829 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 829 NUMERAL 4



ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO INSTAURADA CONTRA EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE SIRVE DE FUNDAMENTO AL COBRO COACTIVO – Efectos jurídicos / EXCEPCIONES PROCEDENTES CONTRA EL MANDAMIENTO DE PAGO – Alcance / EXCEPCIÓN DE INTERPOSICIÓN DE DEMANDA DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO O DE PROCESO DE REVISIÓN DE IMPUESTOS, ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – Objeto / EXCEPCIÓN DE INTERPOSICIÓN DE DEMANDA DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO O DE PROCESO DE REVISIÓN DE IMPUESTOS, ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – Reiteración de jurisprudencia / PRUEBA DE LA EXCEPCIÓN DE INTERPOSICIÓN DE DEMANDA DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Efectos jurídicos / IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO CORRESPONDIENTE AL PERÍODO COMPRENDIDO DE ENERO DE 2010 A JUNIO DE 2012 – Alcance / EXCEPCIÓN DE INTERPOSICIÓN DE DEMANDA DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO O DE PROCESO DE REVISIÓN DE IMPUESTOS, ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – No prosperidad / EXCEPCIÓN DE FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO EJECUTIVO– No prosperidad

[L]a acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo impide que ese acto adquiera fuerza ejecutoria, la cual solo se logra en el momento en que la jurisdicción decida, de manera definitiva, la respectiva demanda. En concordancia con dicha norma, el numeral 5° del artículo 831 del Estatuto Tributario dispone que contra el mandamiento de pago procede la excepción de *“interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*. Lo anterior, porque es necesario que el acto administrativo alcance firmeza. Sólo así pueden ser ejecutados contra la voluntad de los interesados y dan fe de la existencia de una obligación actualmente exigible al deudor. De acuerdo con lo expuesto por la Sala, la interposición de la demanda en debida forma pone en funcionamiento el aparato jurisdiccional, y da a entender que los actos están sometidos a discusión. En este sentido, si la Administración tiene noticia de que los actos que utiliza como fundamento para el cobro fueron demandados, es claro que debe esperar a un pronunciamiento del juez de conocimiento sobre la legalidad de estos, para determinar si puede o no hacer efectivo el cobro. Por eso, la interposición de la demanda en debida forma presupone la discusión de la legalidad de los actos que sirven de fundamento para el cobro coactivo. Así el ejecutado puede interponer la excepción con fundamento en el hecho de haber interpuesto la demanda ante la jurisdicción y si conforme con el artículo 833 del Estatuto Tributario se prueba, se ordenará la terminación del procedimiento de cobro coactivo y el levantamiento de las medidas cautelares cuando se hubieren decretado. Todo, porque la terminación del procedimiento de cobro coactivo surge de la falta de firmeza del título ejecutivo que solo se logra cuando la demanda se haya decidido definitivamente, de acuerdo con el artículo 829-4 del Estatuto Tributario, ya que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho impide la ejecutoriedad del acto administrativo demandado. (...) [S]e observa que **(i)** la demandante interpuso, contra el mandamiento de pago, las excepciones de *“interposición de demanda de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”* y *“falta de ejecutoria del título”* al haber radicado demanda, contra los actos de determinación, el día 22 de marzo de 2013 (...), y **(ii)** para la fecha en que se resolvieron las excepciones, esto es, el 9 de abril de 2013 (...), el Tribunal Administrativo del Magdalena ya había admitido la demanda (8 de abril de 2013); por esto, se podía llegar a la conclusión que estaba probada la existencia del proceso judicial seguido contra los actos administrativos que conformaban el título ejecutivo, puesto que la demandante demostró desde la vía administrativa que se había interpuesto y admitido la demanda. Sin embargo, mediante sentencia del 10 de abril de 2019, esta Sala



confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo del Magdalena que negó la nulidad de la Resolución Nro. 2012-07-12-007 de 12 de julio de 2012 por medio de la cual se liquidó el impuesto de alumbrado público correspondiente al período comprendido de enero de 2010 a junio de 2012 y de la Resolución Nro. 2012-10-23-001 del 23 de octubre de 2012, que resolvió el recurso de reconsideración, actos que sirvieron de título ejecutivo al proceso de cobro coactivo que nos ocupa en este proceso. Así las cosas, al encontrarse en firme el título ejecutivo, no prosperan las excepciones presentadas por la demandante, ni hay lugar a discutir la terminación del proceso y el levantamiento de las medidas cautelares, pues se cumple con el elemento de exigibilidad actual de la obligación, razón por la que se revocará la sentencia recurrida y se negarán las pretensiones de la demanda.

FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 831 NUMERAL 5 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 833 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 829-4

CONDENA EN COSTAS – Regla / CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA – Improcedencia. Por falta de prueba de su causación

El tribunal condenó en costas al demandado, sin embargo debe tenerse en cuenta que según el numeral 4 del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable al caso concreto por expresa remisión del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas en ambas instancias. Aplicando esta regla, no se condenará en costas al demandante por no obrar prueba de su causación, como lo exige el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 (CPACA) – ARTÍCULO 188 / LEY 1564 DE 2012 (CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO) – ARTÍCULO 365 NUMERAL 4 / LEY 1564 DE 2012 (CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO) – ARTÍCULO 365 NUMERAL 8

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejera ponente: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 47001-23-33-000-2013-00322-01 (22120)

Actor: COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.

Demandado: MUNICIPIO DE ZONA BANANERA

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y demandada, contra la sentencia del 29 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que resolvió (fl.303):

1.- DECLARESE la nulidad de las siguientes resoluciones:



Resolución No. 2013-409-001- de nueve (09) de abril de 2013, expedida por el municipio de Zona Bananera, por medio de la cual se decidieron las excepciones formuladas contra el mandamiento coactivo contenido en la Resolución No. 2013-02-06-010 de 2013.

Resolución No. 2013-06-19-001, expedida por el municipio de Zona Bananera mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 2013-04-09-001, mediante la cual se decidieron las excepciones formuladas (sic) el demandante.

Resolución 2013-08-01-001 y 2013-08-12-001, expedidas por el (sic) en virtud de las cuales se liquidó el crédito fiscal y se aprobó dicha liquidación del crédito fiscal, respectivamente.

- 2.- **SUSPÉNDASE** el procedimiento de cobro coactivo adelantado por el Municipio de Zona Bananera en contra de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., en virtud del mandamiento de pago contenido en la Resolución 2013-02-06-010 de 06 de febrero de 2013, en los términos indicados en la parte considerativa de esta providencia.
- 3.- Condenar en costas al Municipio de Zona Bananera.
- 4.- Si no fuere apelada la Sentencia ordénese su **archivo**.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Mediante Resolución Nro. 2012-07-12-007 del 12 de julio de 2012, la Secretaría Financiera del municipio de Zona Bananera determinó oficialmente a Colombia Telecomunicaciones S.A. el impuesto de alumbrado público correspondiente al período comprendido de enero de 2010 a junio de 2012, en cuantía de \$160.074.000.

La anterior decisión fue confirmada íntegramente por el municipio en la Resolución Nro. 2012-10-23-001, del 23 de octubre de 2012, por la cual decidió el recurso de reconsideración interpuesto por la aquí demandante.

El 6 de febrero de 2013, el Municipio de Zona Bananera libró mandamiento de pago

Nro. 2013-02-06-010 por valor de \$160.074.000, contra este se propusieron las excepciones de interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y de falta de ejecutoria del título.

El 22 de marzo de 2013, la sociedad interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones Nros. 2012-07-12-007 del 12 de julio de 2012 y 2012-10-23-001 del 23 de octubre de 2012.

El 8 de abril de 2013 el Tribunal Administrativo del Magdalena admitió la demanda interpuesta contra la resolución que liquidó el impuesto de alumbrado público y la que resolvió el recurso de reconsideración.

Con la Resolución Nro. 2013-04-09-001 del 9 de abril de 2013 el municipio negó las excepciones formuladas contra el mandamiento de pago, contra esa decisión se interpuso recurso de reposición el cual fue resuelto mediante Resolución Nro. 2013-06-19-001, confirmando el acto recurrido.

Mediante Resolución Nro. 2013-08-01-001 del 1 de agosto de 2013 y Nro. 2013-08-12-001 del 12 de agosto de 2013, la Administración liquidó el crédito fiscal y aprobó dicha liquidación por valor de \$262.467.000.

ANTECEDENTES PROCESALES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), la demandante formuló las siguientes pretensiones (fls.3 - 4):



Por medio de este escrito, le solicito al Honorable Tribunal que se hagan las siguientes o similares declaraciones:

PRIMERA. Que se declare la nulidad total de la actuación Administrativa integrada por los siguientes actos:

- A. Resolución No. 2013-0409-001 de abril nueve (09) de 2013, en virtud de la cual se decidieron las excepciones formuladas en contra del Mandamiento de Pago No. 2013-02-06-010 de 2013. Mandamiento de Pago por medio del cual se inició el proceso administrativo coactivo por una presunta obligación que **EL MUNICIPIO** declaró oficialmente liquidado el impuesto de alumbrado público, por el periodo comprendido desde enero de 2010 hasta junio de 2012.
- B. Resolución No. 2013-06-19-001 de junio 19 de 2013, por medio de la cual se decidió "...No reponer la Resolución No. 2013-04-09-001, mediante el cual se decidieron las excepciones formuladas por el contribuyente TELEFONICA MOVILES COLOMBIA S.A. NIT 830-037-330-7, absorbida por COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. –ESP., NOT (sic) 830.122.566-1"
- C. Resolución No. 2013-08-01-001 y No. 2013-08-12-001 de 2013 en virtud de las cuales se liquidó el crédito fiscal y se aprobó dicha liquidación del crédito fiscal, respectivamente.

Dichos actos integran la actuación administrativa, por medio de la cual, **EL MUNICIPIO**, llevó a cabo el proceso administrativo coactivo en contra de **TELEFÓNICA**, para cobrar por esta vía la presunta obligación por concepto de impuesto de alumbrado público, por el periodo comprendido desde enero de 2010 hasta junio de 2012, donde terminó apropiándose de la suma de **DOSCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL PESOS M/L (\$262.467.000)**.

SEGUNDA. Que como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho de **TELEFÓNICA** en los siguientes términos:

- A. Que se restablezca el derecho de **TELEFÓNICA**, en el sentido de declarar que **EL MUNICIPIO** violó el derecho al debido proceso de mi representada al iniciar un proceso administrativo coactivo sin haber si quiera constituido el título ejecutivo y en consecuencia todos los actos expedidos dentro de dicho proceso coactivo son nulos.
- B. Que se restablezca el derecho de **TELEFÓNICA**, en el sentido de declarar resuelto el proceso administrativo coactivo a favor de **TELEFÓNICA**, al declarar probada la excepción de interposición de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta en contra de la resolución No. 2012-07-12-007 de julio doce (12) de 2012, por medio de la cual se declaró oficialmente liquidado el impuesto de alumbrado público, por el periodo comprendido desde enero de 2010 hasta junio de 2012 y en contra de la resolución No. 2012-10-23-001 de octubre veintitrés (23) de 2012, por medio de la cual, se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto en contra la resolución No. 2012-07-12-007 de julio doce (12) de 2012. La demanda interpuesta en contra de los actos precitados se encuentra pendiente de fallo y en consecuencia es procedente declarar probada la excepción de falta de ejecutoria del título ejecutivo, teniendo en cuenta que el acto de determinación del impuesto no se encuentra en firme
- C. Que se restablezca el derecho de **TELEFÓNICA**, en el sentido de declarar que **EL MUNICIPIO** violó el derecho al debido proceso de mi representada al iniciar un proceso administrativo coactivo sin haber expedido una normativa que reglamentara el proceso administrativo coactivo llevado por el mismo.
- D. Que se restablezca el derecho de **TELEFÓNICA**, en el sentido de ordenar a **EL MUNICIPIO**, que restituya el dinero ilegalmente apropiado con sus respectivos intereses.

TERCERA. Solicito se condene en costas a **EL MUNICIPIO**.

Con ese propósito invocó, como normas violadas, los artículos: 4, 29, 95-9, 209, 338 y 363 de la Constitución Política; 683, 743, 828, 829, 831, 833 y 834 del Estatuto Tributario; 3 y 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 59 de la Ley 788 de 2002.

El concepto de violación a esas normas se resume así (fls.10-15):

1. Falta de ejecutoria de los actos que liquidaron el impuesto de alumbrado público



Explicó que el municipio adelantó el proceso de cobro coactivo sin que la liquidación oficial se encontrara ejecutoriada, pues por disposición del artículo 829 del Estatuto Tributario solo se entiende ejecutoriada hasta que sea proferida decisión judicial. Esto en razón a que la sociedad presentó excepciones de falta de ejecutoria del título e interposición de demanda de restablecimiento del derecho de acuerdo con el artículo 831 del Estatuto Tributario.

Advirtió que el municipio vulneró el debido proceso, pues hizo caso omiso a la radicación de la demanda y la notificación del auto admisorio, argumentando la inexistencia de la admisión, y confirmando posteriormente la resolución por no haber aportado copia auténtica.

2. Violación al artículo 833 del Estatuto Tributario

Manifestó que la administración se apropió del dinero embargado y no dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 833 del Estatuto Tributario que señala que, probadas las excepciones se ordena la terminación del procedimiento y el levantamiento de las medidas cautelares.

3. Violación al derecho al debido proceso

Cuestionó que el municipio no contaba con un cuerpo normativo que otorgara competencias y regulara el procedimiento coactivo, lo cual vulneró el numeral 1° del artículo 2° de la Ley 1066 de 2006, que señala las obligaciones de las Entidades Públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas y, dentro de estas, el recaudo de rentas o caudales públicos.

Oposición a la demanda

El municipio de Zona Bananera no contestó la demanda.

Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Magdalena, accedió a las pretensiones de la demanda, y condenó en costas, con fundamento en los siguientes planteamientos (fls.293-303):

Indicó que las liquidaciones oficiales dentro del proceso de cobro coactivo se entienden ejecutoriadas cuando los recursos o las acciones hayan sido decididas en forma definitiva, y que contra el mandamiento de pago se pueden proponer las excepciones que determina la Ley.

Manifestó que el demandante probó la excepción de interposición de demanda de restablecimiento del derecho, toda vez que, con el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución Nro. 2013-0409-001 del 9 de abril de 2013 aportó copia del auto admisorio de la demanda.

Señaló que si la demandante allegó copia simple del auto admisorio, el municipio debió advertir que la providencia se encontraba suscrita por la magistrada ponente del proceso. Además, para darle el valor probatorio, pudo constatar en el estado electrónico del despacho que se encuentra publicado en la página de la Rama Judicial o en el Sistema de Gestión Siglo XXI. Por lo que, el municipio al no haber declarado probada la excepción de interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta por la actora incurrió en falsa motivación.

Por estar probada la excepción de interposición de demanda de nulidad y restablecimiento, contra los actos de liquidación oficial del impuesto, el Tribunal



anuló los actos impugnados, ordenó la suspensión del proceso de cobro coactivo y condenó en costas al municipio de Zona Bananera.

Recurso de apelación

La **demandante** interpuso recurso de apelación, el cual fundamentó así (fls.316-319):

Adujo que la consecuencia jurídica de haber probado en este proceso las excepciones de falta de ejecutoria del título ejecutivo e interposición de demanda de restablecimiento del derecho es la terminación del mismo y no la suspensión.

Señaló que el Tribunal violó el principio de congruencia, pues como consecuencia de la nulidad de los actos demandados debió ordenar la devolución del dinero pagado debidamente indexado.

El **demandado** interpuso recurso de apelación, que sustentó así (fls.310-311):

Manifestó que de conformidad con el artículo 829-1 del Estatuto Tributario, en el proceso de cobro coactivo no puede discutirse la legalidad del acto administrativo que sirve de título ejecutivo. De esta forma se entienden ejecutoriados los actos que constituyen título, dado que se agotó la vía administrativa y no hay prueba de la admisión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Además, la forma de probar la excepción de interposición de demanda de restablecimiento del derecho es con la admisión de esta, y no con la interposición, y, en este caso, no existe prueba de que la misma haya sido admitida de manera previa a la expedición de los actos administrativos demandados.

Alegatos de conclusión

La parte **demandante** no presentó alegatos de conclusión.

La parte **demandada** no presentó alegatos de conclusión.

Concepto del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público solicitó ordenar la devolución de los dineros embargados por parte del municipio (fls. 384-387), por considerar que esa orden procede al tenor del parágrafo del artículo 837 del Estatuto Tributario.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde establecer si se configuraron las excepciones de interposición de demanda de restablecimiento de derecho y falta de título. Preliminarmente y para lo que interesa a este proceso debe advertirse que consultado el Sistema de Gestión Samai, se observa que, mediante sentencia del 10 de abril de 2019¹, proferida dentro del proceso Nro. 47001-23-33-000-2013-00082-01 (22336), esta Sala confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo del Magdalena que negó la nulidad de los actos que sirvieron de título ejecutivo al procedimiento de cobro coactivo que dio origen al presente proceso.

Este hecho, ocurrido después de presentados los recursos de apelación, resulta relevante al tener una relación directa con el asunto objeto de controversia, tal como se señala a continuación.

¹ Samai, índice 23. Providencia notificada el 25 de enero de 2021.



1. Excepción de falta de ejecutoria del título e interposición de demandas de restablecimiento del derecho

El proceso ejecutivo de cobro coactivo en materia tributaria implica necesariamente la preexistencia de un título que preste mérito ejecutivo, esto es, que contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible, por no estar pendiente de ningún plazo o condición.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 828 del Estatuto Tributario señala los documentos que prestan mérito ejecutivo para el cobro coactivo, y que sirven de soporte jurídico para que la Administración proceda a iniciar el proceso mediante la emisión del correspondiente mandamiento de pago a favor de la entidad fiscal.

En lo que concierne al análisis del presente asunto, interesa precisar que la norma establece que constituyen título ejecutivo, entre otros, las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 829 del Estatuto Tributario, los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo se entienden ejecutoriados en los siguientes eventos:

1. *Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.*
2. *Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.*
3. *Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos.*
4. *Cuando los recursos interpuestos en vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.*

Como se observa, el numeral 4º contempla dos supuestos en que los actos que sirven de presupuesto al cobro coactivo se encuentran ejecutoriados:

- (i) Cuando se trata de actos administrativos susceptibles de los recursos propios de la vía gubernativa y estos han sido interpuestos, debida y oportunamente. Según esta regla, el acto administrativo que sirve de título ejecutivo queda ejecutoriado una vez la entidad oficial decida los recursos interpuestos, siempre y cuando, el interesado no lo demande ante la jurisdicción, porque de hacerlo se estaría ante el siguiente supuesto legal.
- (ii) Cuando los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo fueron demandados ante la jurisdicción. En estos casos, se entenderán ejecutoriados una vez sea proferida la decisión judicial definitiva.

Luego, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo impide que ese acto adquiera fuerza ejecutoria, la cual solo se logra en el momento en que la jurisdicción decida, de manera definitiva, la respectiva demanda.

En concordancia con dicha norma, el numeral 5º del artículo 831 del Estatuto Tributario dispone que contra el mandamiento de pago procede la excepción de “interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”. Lo anterior, porque es necesario que el acto administrativo alcance firmeza. Sólo así pueden ser ejecutados contra la voluntad de los interesados y dan fe de la existencia de una obligación actualmente exigible al deudor.

De acuerdo con lo expuesto por la Sala², la interposición de la demanda en debida forma pone en funcionamiento el aparato jurisdiccional, y da a entender que los actos están sometidos a discusión. En este sentido, si la Administración tiene

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso Nro. (23198), sentencia del 6 de noviembre de 2019, C.P. Milton Chaves García.



noticia de que los actos que utiliza como fundamento para el cobro fueron demandados, es claro que debe esperar a un pronunciamiento del juez de conocimiento sobre la legalidad de estos, para determinar si puede o no hacer efectivo el cobro.

Por eso, la interposición de la demanda en debida forma presupone la discusión de la legalidad de los actos que sirven de fundamento para el cobro coactivo.

Así el ejecutado puede interponer la excepción con fundamento en el hecho de haber interpuesto la demanda ante la jurisdicción y si conforme con el artículo 833 del Estatuto Tributario se prueba, se ordenará la terminación del procedimiento de cobro coactivo y el levantamiento de las medidas cautelares cuando se hubieren decretado.

Todo, porque la terminación del procedimiento de cobro coactivo surge de la falta de firmeza del título ejecutivo que solo se logra cuando la demanda se haya decidido definitivamente, de acuerdo con el artículo 829-4 del Estatuto Tributario, ya que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho impide la ejecutoriedad del acto administrativo demandado.

2. Caso concreto

En el asunto que se estudia, se observa que **(i)** la demandante interpuso, contra el mandamiento de pago, las excepciones de *“interposición de demanda de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”* y *“falta de ejecutoria del título”* al haber radicado demanda, contra los actos de determinación, el día 22 de marzo de 2013 (f. 55), y **(ii)** para la fecha en que se resolvieron las excepciones, esto es, el 9 de abril de 2013 (fls. 64 a 68), el Tribunal Administrativo del Magdalena ya había admitido la demanda (8 de abril de 2013)³; por esto, se podía llegar a la conclusión que estaba probada la existencia del proceso judicial seguido contra los actos administrativos que conformaban el título ejecutivo, puesto que la demandante demostró desde la vía administrativa que se había interpuesto y admitido la demanda.

Sin embargo, mediante sentencia del 10 de abril de 2019⁴, esta Sala confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo del Magdalena que negó la nulidad de la Resolución Nro. 2012-07-12-007 de 12 de julio de 2012 por medio de la cual se liquidó el impuesto de alumbrado público correspondiente al período comprendido de enero de 2010 a junio de 2012 y de la Resolución Nro. 2012-10-23-001 del 23 de octubre de 2012, que resolvió el recurso de reconsideración, actos que sirvieron de título ejecutivo al proceso de cobro coactivo que nos ocupa en este proceso.

Así las cosas, al encontrarse en firme el título ejecutivo, no prosperan las excepciones presentadas por la demandante, ni hay lugar a discutir la terminación del proceso y el levantamiento de las medidas cautelares, pues se cumple con el elemento de exigibilidad actual de la obligación, razón por la que se revocará la sentencia recurrida y se negarán las pretensiones de la demanda.

3. Condena en costas

El tribunal condenó en costas al demandado, sin embargo debe tenerse en cuenta que según el numeral 4 del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable al caso concreto por expresa remisión del artículo 188 del Código de

³ Página de consulta de procesos de la Rama Judicial, Tribunal Administrativo del Magdalena (Oral), proceso radicado bajo el Nro. 47001-23-33-000-2013-00082-00.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso Nro. (22336), sentencia del 10 de abril de 2019, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.



Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas en ambas instancias. Aplicando esta regla, no se condenará en costas al demandante por no obrar prueba de su causación, como lo exige el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Revocar** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por las razones expuestas en la parte considerativa.
2. **Negar** las pretensiones de la demanda.
3. Sin condena en costas.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase.**

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Aclaro el voto

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ