



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., primero (1°) de julio de dos mil veintidós (2022)

**CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 15001 23 31 000 2007 00207 01  
Demandante: ALFONSO ESCANDÓN CORTÉS  
Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ - SECRETARIA DE HACIENDA  
Tema: ACTOS POR LOS CUALES SE FIJAN LOS HONORARIOS DEL  
SECUESTRE EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COACTIVO - no  
susceptible de control judicial

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la actora en contra de la sentencia de 17 de octubre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión de Descongestión n.º 9.

**I.- Antecedentes**

**I.1.- La demanda**

1. El señor **Alfonso Escandón Cortés**, actuando por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo —en adelante CCA—, acudió a la jurisdicción contencioso-administrativa para elevar las siguientes pretensiones<sup>1</sup>:

(...) *DECLARACIONES Y CONDENAS*

*PRIMERA. Que se declare nulo el acto administrativo complejo conformado por:*

*- Resolución N° 0397 del 24 de noviembre de 2006, expedida por la Delegada de cobro coactivo de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Boyacá, por la cual se fijan honorarios de secuestre a mi mandante.*

*- Resolución N° 0477 del 5 de diciembre de 2006 expedida por la Delegada para el cobro coactivo de la Secretaría de Hacienda de Boyacá, por la cual se niega un recurso y se da trámite a una objeción.*

*- Resolución N° 0500 del 27 de diciembre de 2006, expedida por el Profesional Delegado para el cobro coactivo encargado de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Boyacá, por medio de la cual se negó el recurso de apelación.*

*SEGUNDA. Que a título de restablecimiento del derecho, se conde[ne] al Departamento de Boyacá a reconocer y pagar a favor de mi mandante los*

---

<sup>1</sup> Folio 1-16, Cuaderno n.º 1.



*HONORARIOS como secuestre dentro del proceso por Jurisdicción Coactiva adelantado por el Departamento de Boyacá en contra de la INDUSTRIA LICORERA DE BOYACÁ EN LIQUIDACIÓN, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 37, numeral 5.1 del acuerdo 1518 del 28 de agosto de 2002, del C.S.J., según lo consignado en el capítulo de hechos.*

*TERCERA. Que las sumas reconocidas a favor de mi mandante sean actualizadas, teniendo en cuenta la variación del índice de precios al consumidor en el país, entre la fecha en que hicieron exigibles y la fecha de ejecutoria del fallo de primera o segunda instancia según el caso.*

*CUARTA. Que se ordene dar cumplimiento al fallo en los términos y condiciones de los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.*

*QUINTA. Se condene en costas a la parte demandada.*

### **I.1.1.- Los hechos**

2. La parte actora en la demanda aludió a los hechos que sustentan las pretensiones, las cuales se sintetizan de la siguiente forma:

3. El **departamento de Boyacá** inició proceso de cobro coactivo en contra de la Industria Licorera de Boyacá —Liquidada— con la finalidad de obtener el pago de lo adeudado por dicha entidad por concepto de impuesto al consumo y dentro del cual se decretaron una serie de medidas cautelares sobre activos de aquella entidad.

4. Indicó que el 11 de mayo de 2004 fue designado como secuestre de los bienes de la Industria Licorera de Boyacá —Liquidada—, cargo del cual tomó posesión el 27 de mayo de 2004, por lo que se hizo cargo del inventario oficial de los bienes de propiedad de aquella empresa para su administración.

5. Manifestó que la funcionaria delegada de cobro coactivo de la Secretaría de Hacienda de Boyacá, a través del oficio de 15 de octubre de 2004, le requirió las cuentas de los bienes propiedad de la Industria Licorera de Boyacá y que se encontraran embargados y secuestrados y aquellos dejados en arrendamiento.

6. Afirmó que le manifestó a la mencionada funcionaria que, en su condición de secuestre – arrendador, con fecha 15 de marzo de 2003, llegó a un acuerdo de pago con la Industria de Licores de Boyacá C.I. E.A. en virtud del cual «(...) los dineros por concepto de arrendamiento de los bienes se consignaran a la cuenta de especial (sic) de la Secretaría de hacienda del Departamento del Banco de Bogotá, sucursal Tunja, directamente por el representante legal de la firma Licorandes», añadiendo que tal acuerdo no indicaba que el secuestre estuviera incapacitado para recibir los dineros y consignarlos personales y, por el contrario, lo que se buscaba era proveer seguridad y responsabilidad, como constaba en el «(...) acta de pago del 15 de marzo de 2003», atendiendo a que el secuestre inicial nunca presentó informes.



7. Anotó que el acuerdo de pago estableció en el «(...) artículo 37, numeral 5.4 que cumplido el encargo, aprobada y fenecida la cuenta de su administración y restituidos los bienes que le confiaron al secuestre, el mismo tendría derecho a una remuneración adicional, así: "...5.4 que por ser establecimientos industriales o comerciales entre el uno y el siete por ciento de su producto neto; si el secuestre ejerce solamente la función de interventor, este porcentaje se reducirá a la tercera parte», añadiendo que no administró establecimientos industriales o comerciales, pues como secuestre solamente lo hizo respecto de los bienes inmuebles, muebles y enseres de propiedad de la industria licorera liquidada, de acuerdo con la cláusula quinta del contrato n.º 0001 de 2003.

8. Estimó que: «(...) se ha debido tener en cuenta el numeral 5.1 del artículo 37 del acuerdo 1518 de 28 de agosto de 2002, que establece un porcentaje diferente por lo[s] inmuebles urbanos entre el 1 y el 6% de su producto neto, si el secuestre no asegura su pago con [la] entidad legalmente constituida y el 9% si lo asegura; siendo este último porcentaje el que se ha debido aplicar para el reconocimiento de los honorarios a mi mandante», a lo que agregó que se ha debido advertir que si hubiese administrado la unidad comercial podría estar de acuerdo con lo expuesto por la autoridad administrativa en la Resolución n.º 0397 de 24 de noviembre de 2006.

9. Afirmó que en su condición de secuestre de los bienes de la Industria Licorera de Boyacá —Liquidada—, «(...) fue requerido para que hiciera entrega de los bienes, elaborando un nuevo inventario donde se emplearon más o menos dos meses, que hasta la fecha no ha sido reconocido, (sic) puesto que la suma asignada como honorarios no cubre siquiera los gastos que tuvo que hacer en su ejercicio de secuestre», manifestando su sorpresa porque a los honorarios por su gestión se aplicó «(...) la tarifa mínima, cuando existe un margen superior establecido y además habiendo cumplido a cabalidad la labor encomendada».

10. Adujo que interpuso recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación, en contra de la Resolución n.º 0397 de 24 de noviembre de 2006, los cuales fueron decididos, respectivamente, mediante la Resolución n.º 0477 de 5 de diciembre de 2006, expedida por la delegada de cobro coactivo de la Secretaría de Hacienda de Boyacá y a través de la resolución n.º 0500 de 27 de diciembre de 2006, emitida por el profesional delegado para el cobro coactivo de la citada secretaría.

### **1.1.2.- Las normas violadas y el concepto de la violación**

11. El actor estimó que los actos administrativos acusados trasgredieron los artículos 388 y 389 del Código de Procedimiento Civil —en adelante CPC—. En lo concerniente al artículo 388 del CPC, destacó que le correspondía a la autoridad a cargo del cobro coactivo asignar los honorarios al actor siguiendo, para tal efecto, los parámetros fijados por el Consejo Superior de la Judicatura y que están contenidos en el Acuerdo n.º 1518 de 28 de agosto de 2002, lo cual no ocurrió, toda vez que la demandada desconoció los criterios dispuestos en el artículo 37 del Acuerdo n.º 1518 de 28 de agosto de 2002 para el reconocimiento de tal emolumento.



12. Frente al artículo 389 del CPC, indicó que esta disposición estableció las reglas para el pago de los honorarios a los auxiliares de la justicia y expuso que tales normas, en su concepto, fueron desconocidas por la autoridad administrativa, en atención a que no se tuvo en cuenta *«(...) el acuerdo del Consejo de la Judicatura y en esta medida lo que en última instancia está haciendo el funcionario de jurisdicción coactiva es utilizar una facultad discrecional, que por demás está prohibida, para establecer los honorarios y la tarifa de los auxiliares de la justicia»*.

13. Igualmente, consideró transgredidos los artículos 1°, 2°, 3°, 36 y 37 del Acuerdo n.º 1518 de 28 de agosto de 2002. Luego de señalar que había cumplido con los requisitos establecidos en la norma para ser designado como secuestre en el proceso de jurisdicción coactiva mencionado, resaltó que, de conformidad con el artículo 37 del citado acuerdo, se *«(...) ha debido tener en cuenta como criterio para la asignación de los honorarios, el numeral 5.1 y no como lo hizo la entidad pública demandada al aplicar el numeral 5.4 de la mentada norma»*, puesto que en el inventario oficial que le fue entregado, al tomar posesión de la función de secuestre, le fueron dados en custodia una serie de bienes inmuebles, muebles, maquinaria y equipos de propiedad de la Industria Licorera de Boyacá Liquidada, respecto de los cuales no fungió como un simple interventor de un establecimiento industrial o comercial—en los términos del numeral 5.4 del artículo 37 del citado acuerdo— y por el contrario *«(...) realizó una actuación totalmente diferente y relacionada específicamente con la de secuestre, en el entendido que los bienes inmuebles, muebles y enseres embargados y secuestrados fueron entregados bajo su cuidado, como se determina del acta de posesión como secuestre»*.

14. Afirmó que los actos acusados se encontraban falsamente motivados y fueron expedidos con desviación de poder. En lo que se refiere a la falsa motivación, anotó lo siguiente:

*(...) No es cierto que mi mandante ejerció solamente la función de interventor en su designación como secuestre dentro del proceso de jurisdicción coactiva a que se ha venido haciendo referencia; puesto que si nos atenemos a las acepciones del significado del término interventor, tenemos que concluir que en ningún momento se identifican con las labores desarrolladas por mi mandante como secuestre en el caso presente (...) el interventor desarrolla actividades de simple vigilancia de ciertas labores, lo cual no ocurrió en este evento, porque mi mandante en el desarrollo de su actividad de secuestre recibió bienes inmuebles, muebles y enseres, como normalmente se hace en cualquier diligencia de secuestro; no se explica entonces de dónde la entidad pública demandada hace alusión a que el señor ESCANDÓN lo que desarrolló fue actividades de vigilancia, porque si fuera así todos los secuestres, desarrollarían dicha actividad y sus honorarios siempre se señalarían bajo tal circunstancia, lo cual no es correcto.*

*Por otra parte, los actos son falsamente motivados en cuanto a que se tiene en cuenta para la asignación de honorarios, el supuesto embargo y secuestro de establecimientos industriales o comerciales, para aplicar el numeral 5.4 del artículo 37 del acuerdo 1518 mencionado; ya que n[on] es cierto que se haya embargado la entidad industrial o comercial industria Licorera de Boyacá (sic), puesto que a mi mandante se le entregó bajo su custodia bienes inmuebles, muebles y enseres y no*



*la unidad comercial o industrial como tal, porque de haber sido así, había tenido que desarrollar actividades de secuestre frente a la producción y manejo de la entidad, lo cual no ocurrió, como se deduce del trámite procesal de jurisdicción coactiva que se hará llegar como prueba.*

15. En lo que tiene que ver con la desviación de poder, advirtió lo siguiente:

*(...) La desviación de poder se configura en este caso, cuando la entidad pública demandada, asigna los honorarios a mi mandante de manera arbitraria y sin tener en cuenta los criterios correctos, previstos en el acuerdo 1518 de 2002 del C.S.J. En este caso la decisión de la administración no busca el cumplimiento de los interese[s] generales ni el buen servicio público.*

## **I.2.- La contestación de la demanda por parte del departamento de Boyacá**

16. El **departamento de Boyacá**, a través de apoderado judicial y dentro de la oportunidad procesal respectiva, contestó la demanda<sup>2</sup>, oponiéndose a las pretensiones de la demanda puesto que, en su concepto, los actos acusados fueron expedidos con plena observancia de las normas constitucionales y legales, gozando, en consecuencia, de la presunción de legalidad; a lo que agregó que, el valor fijado como honorarios al demandante dentro del proceso coactivo seguido en contra de la Industria Licorera de Boyacá —Liquidada—, consultó lo dispuesto en el ordenamiento jurídico al ser el ejercicio de la facultad discrecional que le asiste a la autoridad administrativa.

17. Negó que se hayan vulnerado las normas constitucionales y legales que se enuncian como trasgredidas, puesto que se surtió el trámite previsto en el ordenamiento jurídico para la fijación de los honorarios del secuestre designado en el trámite del proceso de cobro coactivo que, en este caso, se adelantó en contra de la Industria Licorera de Boyacá —Liquidada—. Agregó que, tan cierto es lo anterior, que, una vez ordenado el levantamiento de las medidas cautelares sobre el patrimonio de aquella empresa, el «*Juez Coactivo*» solicitó al demandante la rendición de cuentas respectivas y le fijó el valor de sus honorarios conforme al Acuerdo n.º 1518 de 28 de agosto de 2002.

18. Refirió que la fijación de tales honorarios le fue comunicada al auxiliar de la justicia «*(...) para que este a través de los mecanismos procedimentales respectivos (objección) procediera a realizar su reclamación correspondiente, lamentablemente el proceder escogido por el demandante para realizar su reclamación no fue el ordenado en la ley, lo cual originó la expedición de los demás actos aquí demandados, los cuales se ajustaron al proceder jurídico ordenado para esta clase de actuaciones judiciales (...)*».

19. En armonía con lo anterior, señaló lo siguiente:

<sup>2</sup> Folio 112-119, Cuaderno n.º 1. Cabe indicar que el actor, mediante escrito de 9 de julio de 2007 (Folio 125-126, Cuaderno n.º 1), se pronunció en relación con las excepciones formuladas por la demandada.



(...) es importante establecer si la acción incoada por el demandante es la adecuada para reclamar sus derechos, toda vez que la labor que ejerció el Señor Alfonso Escandón Cortés, no se encuentra dentro de las normalmente desempeñadas por un servidor público, de conformidad a las establecidas en las normas relacionadas con nomenclaturas y funciones públicas, precisamente en una actividad transitoria que se remunera de manera particular y concreta en los términos establecidos por el Acuerdo 1518 de 2002 del Consejo Superior de la Judicatura, por tratarse de actividades judiciales y no administrativas. Por ello no medió contrato ni orden alguna que impartiera instrucciones, por el contrario se le designó y éste aceptó dicho nombramiento como secuestre. Por lo cual a la luz de la jurisprudencia, la acción que debía iniciarse era la de reparación directa para el reconocimiento y pago de los honorarios causados por la actividad ejecutada omisión y no la de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

20. El mismo apoderado judicial formuló las siguientes excepciones: **(1)** «EXCEPCIÓN DE PROCEDIMIENTO POR HABERSE TRAMITADO LA RECLAMACIÓN DE PAGO DE HONORARIOS POR UNA ACCIÓN DIFERENTE A LA QUE CORRESPONDE»; **(2)** «EXCEPCIÓN DE ERRÓNEA IDENTIFICACIÓN EN EL OBJETO A DEMANDAR»; y **(3)** «EXCEPCIÓN DE FALTA DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA DEL JUEZ ADMINISTRATIVO PARA CONOCER DE LA REGULACIÓN DE HONORARIOS DEL AUXILIAR DE JUSTICIA DESIGNADO DENTRO DE PROCESO COACTIVO».

21. Frente a la primera y segunda excepción, esto es, las atinentes a «EXCEPCIÓN DE PROCEDIMIENTO POR HABERSE TRAMITADO LA RECLAMACIÓN DE PAGO DE HONORARIOS POR UNA ACCIÓN DIFERENTE A LA QUE CORRESPONDE» y «EXCEPCIÓN DE ERRÓNEA IDENTIFICACIÓN EN EL OBJETO A DEMANDAR», argumentó que la acción que ha debido iniciar el actor era la de reparación directa y no la de nulidad y restablecimiento del derecho, pues no existía contrato, vínculo laboral o acto administrativo ilegal, pues lo reclamado era el pago de unos honorarios por el encargo de secuestre en los términos y condiciones establecidos en la ley para este tipo de «actuaciones judiciales».

22. En lo atinente a la tercera excepción, es decir, la relacionada con la «EXCEPCIÓN DE FALTA DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA DEL JUEZ ADMINISTRATIVO PARA CONOCER DE LA REGULACIÓN DE HONORARIOS DEL AUXILIAR DE JUSTICIA DESIGNADO DENTRO DE PROCESO COACTIVO», consideró lo siguiente:

(...) ante la inconformidad del valor de los honorarios que le fueron fijados por la Profesional Especializada de la Secretaría de Hacienda con funciones de Juez de Cobro Coactivo a través de uno de los actos administrativos que aquí se demandan (Resolución No 0397 del 24 de noviembre de 2006), debió instaurar demanda de regulación de honorarios ante la Jurisdicción Ordinaria –Juez Civil del Circuito–, toda vez que su inconformidad primordial se fundamenta en el hecho que el valor fijado no compensa al parecer la labor que éste desarrolló dentro del proceso coactivo que se adelantó por el Departamento de Boyacá contra la Industria Licorera de Boyacá.

### I.3.- Sentencia de primera instancia

23. El Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión de Descongestión n.º 9, mediante sentencia de 17 de octubre de 2014<sup>3</sup>, resolvió:

<sup>3</sup> Folio 268-274, Cuaderno n.º 1.



(...) FALLA (...) PRIMERO.- DECLÁRASE probada, de oficio, la excepción de inepta demanda y en consecuencia, INHÍBESE la Sala para pronunciarse sobre las pretensiones de la misma instaurada por el señor ALFONSO ESCANDÓN CORTÉS, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- ABSTENERSE de condenar en costas en esta instancia.

TERCERO.- En firme esta providencia archívense las diligencias, déjense constancias y anotaciones de rigor. Si existe excedente de gastos procesales devuélvase al interesado.

24. Señaló que los actos demandados fueron proferidos por el departamento de Boyacá en virtud de la facultad de cobro coactivo que le asignó la ley —en particular la Ley 1066 de 2006<sup>4</sup>— para el recaudo coercitivo de las rentas públicas y que en el caso juzgado fue ejerció en contra de la Industria Licorera de Boyacá, nombrándose al señor Alfonso Escandón Cortés como secuestre de los bienes de aquella entidad.

25. Anotó que las normas que regulan la facultad de cobro coactivo son las previstas en el Estatuto Tributario —Decreto n.º 624 de 1989— cuyo artículo 835 establece que solo serían demandables ante la jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, razón por la que los actos demandados no pueden ser cuestionados por esta jurisdicción puesto que: «(...) no encuadran dentro de los específicos supuestos que señala la norma, y que pueden demandarse en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues por esta vía y dentro de dicho proceso, sólo pueden ser controvertidos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa los actos que deciden sobre las excepciones propuestas y los que ordenan llevar adelante la ejecución, actos que nada tienen que ver con los que acusa el actor (...)», respaldando su posición en la sentencia de 19 de septiembre de 2013, expediente n.º 05001-23-31-000-2006-01561-01, proferida por esta Sección.

#### **I.4. El recurso de apelación**

26. El actor, actuando a través de su apoderado judicial e inconforme con la decisión de primera instancia, presentó recurso de apelación<sup>5</sup> a fin de que se revocara la sentencia de primera instancia y se accediera a las pretensiones de la demanda.

27. El actor esgrimió los siguientes argumentos en contra del fallo de primera instancia, así:

(...) A las consideraciones del despacho hay que decir, que si bien es cierto la norma y la jurisprudencia indicada, expresan que dentro de un proceso de jurisdicción de lo contencioso administrativo los actos que fallan las excepciones y [los que] orden[a]n llevar adelante la ejecución, los mismos se refieren a las partes del proceso de jurisdicción coactiva.

En efecto dentro del mentado proceso de cobro coactivo, fundamentalmente existen dos partes que intervienen en la actuación procesal y que son respecto de las cuales

<sup>4</sup> Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> Folio 278-281, Cuaderno n.º 1.



---

Radicación: 15001 23 31 000 2007 00207 01  
Demandante: ALFONSO ESCANDÓN CORTÉS  
Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

*se dictan los actos dentro del trámite respectivo; porque ha de indicarse, que el secuestre no es parte dentro del mencionado proceso y que la[s] regulaciones a que hace referencia el artículo 835 deben entenderse referidas a las partes del mismo, ya que el título VIII del Estatuto Tributario cuando hace referencia al procedimiento administrativo coactivo, en el artículo 823 establece: “Procedimiento administrativo coactivo. Para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, deberá seguirse el procedimiento administrativo coactivo que se establece en los artículos siguientes”.*

*Por su parte el artículo 835 del mismo Estatuto Tributario, establece: “Intervención del contencioso administrativo. Dentro del proceso de cobro coactivo, solo serán demandables ante la jurisdicción contencioso – administrativo 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”.*

*Si se analiza las dos normas, es evidente que la interpretación dada por el Despacho con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, es equivocada, como lo es la del Consejo de Estado, por las siguientes razones:*

*Cuando el artículo 835 hace alusión a que solo se controvertirán ante el Contencioso Administrativo, las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, es porque las mismas se han dictado dentro del proceso de cobro administrativo coactivo; lo que significa, que ha de determinarse cuales actuaciones pertenecen al proceso de cobro coactivo, para que siendo distintas a las antes indicadas, no pueden ser controvertidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*

*Y para verificar lo anterior, se debe analizar el artículo 823 del Estatuto Tributario transcrito, que hace referencia al procedimiento administrativo coactivo, manifestando que el mismo se refiere al cobro de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipo, retenciones, intereses y sanciones; es decir, que las actuaciones deben estar directamente ligadas al trámite del cobro de las obligaciones a que se ha referencia.*

*Implica lo anterior, que para dar cumplimiento al artículo 835 del Estatuto Tributario citado, se debe evidenciar que las decisiones que resuelven las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, están íntimamente ligadas al trámite del cobro de las obligaciones mencionadas, las cuales con controvertibles ante el contencioso administrativo y que si dentro de dicho trámite existen otras decisiones, las mismas no son controvertibles ante la jurisdicción administrativa, pero que tienen que estar vinculadas o ligadas al cobro de las obligaciones reiteradas indicadas.*

*La jurisprudencia del Consejo de Estado transcrita en la sentencia, sin hacer mayor análisis del proceso de jurisdicción coactiva y verificando que el acto demandado no corresponde a las decisiones que resuelven excepciones y ordenan seguir adelante la ejecución, expresa que no es posible su control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; lo cual constituye una lamentable falencia del máximo órgano de la presente jurisdicción, porque no ha debido limitarse a la frialdad de la consagración de la norma del artículo 835, que pareciera dar a entender, que solamente son controvertibles judicialmente los dos actos mencionados.*

*Lo anterior es así, porque adentrándonos al caso particular que nos ocupa, estamos frente a unos actos administrativos, que contienen una decisión de la administración, referente a los honorarios de un secuestre, en este evento mi mandante y que constituyen a actos administrativos asistidos de las presunción de legalidad, lo que significa que son obligatorios tanto para la entidad pública, como para los particulares.*



Radicación: 15001 23 31 000 2007 00207 01  
Demandante: ALFONSO ESCANDÓN CORTÉS  
Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

*Así las cosas, si los mencionados actos no son controvertibles ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tampoco lo sería el reconocimiento de honorarios de secuestre que se hacen los mismos, puesto que solamente esta jurisdicción podría anular los mismos y de esta manera dejar sin efecto los honorarios reconocidos.*

*Es claro que ni la jurisdicción laboral, ni la civil podrían declarar la nulidad de tales actos y si esos actos no son nulos, entonces por estar asistidos de la presunción de legalidad, correspondería tanto a la entidad pública como al secuestre aceptar lo consignado en los mismos, es decir los honorarios; lo cual es absurdo.*

*Pero retomando la argumentación anterior, en el sentido de que solo son controvertibles dentro del proceso de cobro coactivo las decisiones que resuelven excepciones y ordenan seguir adelante la ejecución y las demás no, como ya se indicó, es porque están íntimamente relacionadas con el trámite de cobro de las obligaciones a que se hizo referencia y en esta medida, la discusión de los honorarios del secuestre no es un acto estrictamente ligado al cobro coactivo, ya que no se hace referencia como lo exige el artículo 823 del Estatuto Tributario, de que se trate del cobro de una obligación, por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones.*

*Como se puede observar, se ha interpretado equivocadamente por parte del Consejo de Estado y del Despacho que dicta la sentencia, la regulación prevista en el artículo 835 del Estatuto Tributario, por lo que solicito, que sin desconocer la jerarquía en la obligatoriedad jurisprudencial, que el Despacho al resolver el recurso de apelación, se aporte de forma motivada de la jurisprudencia del Consejo de Estado y despache favorablemente los pedimentos del presente recurso.*

## **I.5. Trámite del recurso de apelación**

28. El magistrado ponente en primera instancia, mediante auto de 18 de marzo de 2015<sup>6</sup>, concedió el recurso de apelación y, en esta instancia, el Consejero de Estado instructor del proceso, a través del auto de 30 de septiembre de 2016<sup>7</sup>, admitió el recurso y ordenó, una vez en firme la decisión, se corriera traslado a las partes para que presentaran sus alegatos y al Ministerio Público para que, de considerarlo pertinente, rindiera concepto. Dentro de la oportunidad correspondiente, ninguno de los sujetos procesales intervino.

## **II.- Consideraciones de la Sala**

29. Esta Sala de Decisión, para desatar los argumentos del recurso de apelación presentados por la parte demandada, abordará: i) su competencia; ii) los actos administrativos cuestionados; iii) los problemas jurídicos; iv) el caso concreto; y, por último, señalará v) las conclusiones.

### **II.1. La competencia**

30. La Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, de

<sup>6</sup> Folio 283, Cuaderno n.º 1.

<sup>7</sup> Folio 12, Cuaderno Consejo de Estado.



conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del CCA<sup>8</sup> y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

## II.2. Los actos administrativos acusados

31. Los actos administrativos acusados son las resoluciones n.º 0397 de 24 de noviembre de 2006, 0477 de 5 de diciembre de 2006 y 0500 de 27 de diciembre de 2006, expedidas por la profesional encargada del cobro coactivo que adelantaba la Gobernación de Boyacá en contra de la Industria Licorera de Boyacá.

32. La citada funcionaria, en la Resolución n.º 0397 de 24 de noviembre de 2006, resolvió:

(...) CONSIDERANDO

*Que el Departamento de Boyacá adelantó proceso administrativo coactivo por concepto de impuesto al consumo a la INDUSTRIA LICORERA DE BOYACÁ (hoy liquidada).*

*Que dentro del Proceso coactivo adelantado por el Departamento en contra de la firma, se hallaban ya embargados y secuestrados los bienes de la entidad ejecutada, los cuales era administrados por la Industria de Licores de Boyacá S.A. C.I., verificándose el relevo del secuestre.*

*Que mediante auto de mayo 11 de dos mil cuatro (2004) se nombró como secuestre de los bienes de propiedad de la Industria Licorera de Boyacá embargados y secuestrados dentro del proceso de la referencia, al señor ALFONSO ESCANDÓN CORTES identificado con la C.C. N° 6.756.357 de Tunja, el cual se posesionó el 27 de mayo de 2004.*

*Que mediante Resolución 0157 de diciembre 13 de 2005, se decretó el levantamiento de las medidas de embargo y secuestro de los bienes de la Industria Licorera de Boyacá toda vez que la entidad fue liquidada, decisión que fue comunicada al secuestre para la respectiva entrega el 13 de diciembre de 2005.*

*Que por razones ajenas a la voluntad de las partes, y dado que el bien era administrado por un tercero en calidad de depositario previo contrato de concesión suscrito con el Departamento se verificó la entrega real de los bienes el 17 de octubre de 2006 previa rendición de cuentas por parte del secuestre el 16 de agosto de 2006.*

*Observa el despacho que las cuentas rendidas por el secuestre se limitan y en efecto deben limitarse, a la remisión de copia de los recibos de consignación efectuados por la firma depositaria directamente a la cuenta del Departamento, de tal forma que no fueron administrados por el secuestre, dichas cuentas se remontan al 15 de marzo de 2003 fecha en la cual no había sido nombrado como secuestre, razón por la cual el despacho tomará en cuenta solo a partir de junio de 2004.*

*Que el Departamento de Boyacá no ha establecido tarifa para auxiliares de la justicia, de tal forma que se adoptarán las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la*

<sup>8</sup> «(...) Artículo 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión (...).»



Radicación: 15001 23 31 000 2007 00207 01  
Demandante: ALFONSO ESCANDÓN CORTÉS  
Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

Judicatura mediante Acuerdo 1518 de agosto 28 de 2002 debidamente proporcionadas.

Que el mencionado acuerdo en su art. 37, numeral 5.4 determina que cumplido el encargo aprobada y fenecida la cuenta de su administración y restituidos los bienes que se le confiaron, el secuestre tendrá derecho a remuneración adicional, así: "... 5.4. Por establecimientos industriales o comerciales entre el uno y el siete por ciento de su producto neto; si el secuestre ejercer solamente la función de interventor, éste porcentaje se reducirá a la tercera parte. ..."

Tratándose de una empresa industrial y comercial del estado y que el secuestre ejerció solamente la función de interventor, y tomando en cuenta los recibos por él presentados, procede el despacho a fijar por concepto de honorarios como secuestre el 1% del producto neto reducido a la tercera parte.

(...)

#### RESUELVE

PRIMERO.- Fijar como honorarios de secuestre de los bienes de la Industria Licorera de Boyacá (Liquidada), al señor ALFONSO ESCANDON CORTE, la suma de UN MILLÓN OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS SIETE PESOS M.CTE. (\$1'843.207).

33. En la Resolución n°. 0477 de 5 de diciembre de 2006, se decidió:

(...) CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:

Resulta claro que contra el acto administrativo de fijación de honorarios no es procedente recurso alguno, como si lo es la objeción a dicha tasación; de tal forma que se negarán los recursos por improcedentes y se le dará trámite como objeción.

En primer lugar debe aclararse al señor secuestre que no puede reconocerse honorarios con efectos retroactivos, esto es desde antes de haber sido nombrado como secuestre y su respectiva posesión la cual se verificó el 27 de mayo de 2004. En cuanto a la copia de los recibos de consignación por él aportados ya habían ingresado al Departamento toda vez que el depositario y administrador los consignaba directamente en la cuenta del Departamento.

En cuanto a la fijación de honorarios de conformidad con el punto 5.4 del art. 37 del Acuerdo 1518 del Consejo Superior de la Judicatura, debe hacerse la siguiente precisión: La Resolución N° 0237 de junio 14 de 2000 por la cual se decretan las medidas cautelares determina claramente en su art. 2°: "Decrétase el embargo y posterior secuestro del establecimiento de comercio de la sociedad INDUSTRIA LICORERA DE BOYACÁ, ubicado en la AVENIDA EL JORDÁN N° 1A-05 de la ciudad de Tunja" Igualmente en la diligencia de secuestro de los bienes embargados en la cual se deja en depósito de la ejecutada los bienes embargados se determina claramente: "...DECRETAR EL SECUESTRO DEL ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO DE LA SOCIEDAD INDUSTRIA LICORERA DE BOYACÁ UBICADA EN LA AVENIDA EL JORDAN N° 1 DE LA CIUDAD DE TUNJA..."

Así las cosas, queda demostrado que efectivamente los bienes embargados y secuestrados, encomendados al secuestre y dejados en depósito al ejecutado integran el "Establecimiento de Comercio de la Industria Licorera de Boyacá", sin que tenga que ver nada el contrato de concesión referido por el secuestre.



Radicación: 15001 23 31 000 2007 00207 01  
Demandante: ALFONSO ESCANDÓN CORTÉS  
Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

*Es ampliamente conocido por el secuestre que los bienes fueron administrados directamente por el depositario toda vez que mediaba no un contrato de arrendamiento, sino un contrato de concesión, dada la suspensión del proceso por liquidación de la entidad ejecutada, limitándose el secuestre a ejercer prácticamente una interventoría sobre él.*

*En cuanto a haber asegurado los bienes es evidente y por demás obvio que el concesionario debía tener asegurados los bienes, pero nunca fueron asegurados ni requerían serlo por parte del secuestre como lo exige la norma.*

*De esta manera la tarifa a aplicar o a fijar por concepto de honorarios es la legalmente señalada por el despacho, conllevando a no prosperar la objeción planteada por el secuestre.*

(...)

#### RESUELVE

*ARTÍCULO PRIMERO.- Negar por improcedente el recurso de reposición interpuesto por el ejecutado en contra de la Resolución N° 0397 de noviembre 24 de 2006, por las razones expuestas en la parte motiva.*

*ARTÍCULO SEGUNDO.- No prosperar (sic) la objeción presentada por el secuestre sobre la fijación de honorarios.*

34. La Resolución n°. 0500 de 27 de diciembre de 2006 dispuso lo siguiente:

(...) CONSIDERANDO

(...)

*CUARTO- Con resolución No. 477 del 5 de Diciembre de 2006, este despacho negó por improcedente el recurso de reposición interpuesto contra la resolución No. 397 del 24 de noviembre de 2006, y tramitó la solicitud de modificar la tasación de los honorarios como legalmente corresponde, es decir, como objeción y resolvió dejar en firme la fijación de los mismos.*

*QUINTO- Dentro del término de ejecutoria de la resolución No. 477 de 2006, el señor ALFONSO ESCANDÓN CORTÉS, solicitó la concesión del recurso subsidiario de apelación, reiterando las consideraciones fácticas que otrora esgrimiera para objetar la fijación de honorarios.*

*SEXTO- En un ejercicio de integración normativa se advierte que en materia de fijación de honorarios para auxiliares de la justicia y en particular para el secuestre, el código de procedimiento civil en sus artículos 388 y 390, establece la posibilidad de atacar dos componentes del acto mediante el cual se señalan los mismos, a saber: La cuantía en que se fijan y la adjudicación de la obligación.*

*Tales disposiciones refieren la procedencia de la Objeción contra el cálculo de los honorarios, y del recurso de apelación contra la determinación de a quién corresponde el pago de los mismos. Como se advierte, para el caso concreto, se surtió la objeción contra el señalamiento de honorarios pero el recurrente carece de interés para impugnar en alzada la resolución, pues como se ha dicho tal procede exclusivamente en lo relativo a la designación de la carga del pago de los mismos, que en este caso corresponde a la Gobernación de Boyacá.*



Radicación: 15001 23 31 000 2007 00207 01  
Demandante: ALFONSO ESCANDÓN CORTÉS  
Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

SÉPTIMO- El memorial fechado el 14 de diciembre de 2006, suscrito por el señor ALFONSO ESCANDÓN CORTÉS, identificado con C.C. No. 6.756.357, se limita a la solicitud de concesión del recurso de apelación y dado que el actor carece de interés para recurrir y que para la materia atacada no aplica el mecanismo de impugnación, este despacho negará el recurso por improcedencia.

(...)

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Dejar en firme la resolución No. 477 del 05 de diciembre de 2006.

ARTÍCULO SEGUNDO.- NEGAR por improcedencia el recurso de apelación interpuesto contra la resolución No. 397 del 24 de Noviembre de 2006.

### II.3. El problema jurídico

35. La Sala, siguiendo las prescripciones del artículo 320<sup>9</sup> y 328<sup>10</sup> del Código General del Proceso, aplicables por remisión del artículo 267 del CCA, considera que el problema jurídico que se debe resolver en el presente asunto consiste en determinar si las resoluciones n.º 0397 de 24 de noviembre de 2006, 0477 de 5 de diciembre de 2006 y 0500 de 27 de diciembre de 2006, expedidas por la profesional encargada del cobro coactivo que adelantaba la **Gobernación de Boyacá** en contra de la **Industria Licorera de Boyacá**, son susceptible de control por parte de esta jurisdicción por la vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 85 del CCA.

36. El actor, contrario a lo manifestado en la sentencia apelada y siguiendo el contenido de los artículos 823 y 835 del Estatuto Tributario, estimó que en el proceso coactivo no resultan ser objeto de cuestionamiento judicial decisiones distintas a las que resuelven las excepciones y ordenan seguir adelante la ejecución que estén íntimamente ligadas el trámite de cobro de las obligaciones y en la medida en que los actos acusados por los cuales se fijan los honorarios del secuestre no tienen tal vínculo, entiende que sí pueden ser objeto de controversia ante esta jurisdicción.

<sup>9</sup> «ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71»

<sup>10</sup> «ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia»



#### II.4. El caso en concreto

37. Para efectos de resolver la controversia se tiene que, dentro del trámite del proceso administrativo coactivo iniciado por el **departamento de Boyacá** en contra de la **Industria Licorera de Boyacá** y que estaba encaminado a obtener el pago de obligaciones tributarias adeudadas por dicha empresa, la funcionaria delegada para el cobro coactivo, mediante auto de 11 de mayo de 2004<sup>11</sup>, dispuso lo siguiente:

(...) *CONSIDERANDO*

*Que dentro del proceso administrativo coactivo que adelanta el Departamento en contra de la Industria Licorera de Boyacá hoy en liquidación, con NIT 891.800.024-6, se dictaron medidas cautelares contenidas en la Resolución 0001 de junio 14 de 2000 y 0026 de febrero 9 de 2001.*

*Que en la diligencia de secuestro practicada fue designado como secuestre el señor JESÚS MARÍA CORTES CORTES identificado con la C.C. N° 2.863.244 de Bogotá, el cual dejó en calidad de depósito a la firma ejecutada, los bienes secuestrados.*

*Que mediante Resolución N° 004 de noviembre 24 de 2003, fue relevado del cargo de secuestre el señor JESÚS MARÍA CORTES CORTES, siendo pertinente proceder al nombramiento de nuevo secuestre de la lista de auxiliares de la justicia adoptada por el Departamento.*

(...)

*DISPONE*

*PRIMERO.- DESIGNAR como secuestre de la lista de auxiliares de la justicia al señor ALFONSO ESCANDÓN CORTES identificado con la C.C. N° 6.756.357 de Tunja.*

38. El accionante en el presente proceso, tomó posesión del cargo el 27 de mayo de 2004, conforme consta en el acta de posesión que se encuentra en el expediente<sup>12</sup> y, además, el 7 de junio de 2004, se le hizo entrega real y material de los bienes embargados y secuestrados<sup>13</sup>.

39. Cabe señalar que, mediante la Resolución n.º 0157 de 13 de diciembre de 2005<sup>14</sup>, se ordenó por parte de la funcionaria delegada de cobro activo del departamento de Boyacá, el levantamiento de las medidas de embargo y secuestro decretadas sobre la razón social y el establecimiento de comercio de propiedad de la Industria Licorera de Boyacá —Liquidada— y, en consecuencia, se dispuso comunicar esta decisión para efectos de que el secuestre rindiera cuentas e hiciera entrega de los bienes secuestrados a él encomendados.

40. Ahora bien, por tratarse de un proceso de cobro coactivo asociado al recaudo de obligaciones tributarias, se debe precisar que el mismo se tramitó por los cauces

<sup>11</sup> Folio 28, Cuaderno n.º 1 y Anexo 2.

<sup>12</sup> Folio 29, Cuaderno n.º 1 y Anexo 2.

<sup>13</sup> Anexo 2.

<sup>14</sup> Folio 59-60, Cuaderno n.º 1 y Anexo 2.



Radicación: 15001 23 31 000 2007 00207 01  
Demandante: ALFONSO ESCANDÓN CORTÉS  
Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

previstos en el Estatuto Tributario, tal y como lo ordena el artículo 823, norma que es del siguiente tenor: «(...) Para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, **deberá seguirse el procedimiento administrativo coactivo que se establece en los artículos siguientes** (...)», en concordancia con los artículo 66 de la Ley 383 de 1997<sup>15</sup>, 59 de la Ley 787 de 2002<sup>16</sup> y 5° de la Ley 1066 de 2006<sup>17</sup>, que extendieron la aplicación de las normas nacionales a los municipios, distritos y departamentos.

41. Dicho procedimiento administrativo de cobro, en el artículo 835, prevé lo siguiente: «(...) 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 (...)».

42. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha destacado que existen otras decisiones distintas a las previstas en el artículo 835 del Estatuto Tributario que también pueden ser controladas por esta jurisdicción, en los siguientes términos<sup>18</sup>:

*Ha considerado la Sala en anteriores oportunidades<sup>19</sup> que en el tema del procedimiento de cobro coactivo en el cual el artículo 835 del Estatuto Tributario dispone que “dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa las resoluciones que fallan excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución”, no por ello, sea dable inadmitir a priori el debate jurisdiccional sobre ciertas controversias que eventualmente pudieran suscitarse entre la Administración y el contribuyente y que de otro modo quedarían desprovistas de tutela jurídica y de control jurisdiccional.*

<sup>15</sup> Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones. «ARTÍCULO 66. ADMINISTRACION Y CONTROL. Los municipios y distritos, para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por ellos, aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional».

<sup>16</sup> Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. «ARTÍCULO 59. PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos».

<sup>17</sup> «ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario (...)».

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA. Consejero ponente: JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ. Bogotá, D.C., julio diecinueve (19) de dos mil dos (2002). Radicación número: 25000-23-27-000-2001-0148-01(12733). Actor: PACC DENT LTDA. Tesis reiterada en:

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA. Consejera ponente: MARIA INES ORTIZ BARBOSA. Bogotá, D.C., junio veintiocho (28) de dos mil siete (2007). Radicación: 25000-23-24-000-2003-00125-01(15391). Actor: BANCO DE BOGOTA.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009). Radicación número: 25000-23-27-000-2004-00258-01(16149). Actor: UNION TEMPORAL FIDUAGRARIA – FIDUESTADO.

<sup>19</sup> Autos de fechas julio 1º de 1994, Expediente 5591, Consejero Ponente Dr. Jaime Abella Zarate y septiembre 24 de 1994, expediente 5590, Consejero Ponente Dr. Delio Gómez Leyva.



Radicación: 15001 23 31 000 2007 00207 01  
Demandante: ALFONSO ESCANDÓN CORTÉS  
Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

*Así, se ha querido dar protección jurídica a controversias independientes originadas en la aplicación de normas tributarias especiales o recientes, o las surgidas con posterioridad a la expedición y notificación de las 'resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución', esto es, aquellas que se generaran por actuaciones como los embargos de que trata el artículo 86 de la ley 6a. de 1992 (ad. art. 839-1, E.T.), o el remate de bienes del ejecutado, la aprobación del mismo, su cumplimiento y el pago al acreedor, situaciones a las que a falta de norma en el sistema tributario específico, cabe aplicar las pertinentes del Código de Procedimiento Civil, conforme a lo previsto por los artículos 839-2 y 840 del Estatuto Tributario.*

43. Cabe resaltar que, en la sentencia de 29 de enero de 2004<sup>20</sup>, siguiendo el anterior criterio, la misma Sección Cuarta destacó lo siguiente:

*La Sala considera que debe rectificar esta posición por las siguientes razones:*

*Si bien conforme al artículo 835 del Estatuto Tributario: “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 Sala ha precisado<sup>21</sup> que no por ello, se debe inadmitir a priori el debate jurisdiccional sobre ciertas controversias que eventualmente pudieran 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', como en el caso en estudio en donde se demanda una actuación surgida con posterioridad a la expedición y notificación de dichas resoluciones.*

(...)

*Siguiendo el anterior criterio jurisprudencial, considera la Sala que en el presente caso, los actos demandados (por medio del cual se realiza la liquidación del crédito y las costas definitivas del proceso y por el cual se resuelven las objeciones de la liquidación de dicho crédito), sí son enjuiciables a través de la acción ejercida por la actora y en consecuencia no hay mérito para revocar la providencia recurrida, por lo cual se deben estudiar los recursos de apelación interpuestos.*

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA. Consejera Ponente: LIGIA LÓPEZ DÍAZ. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil cuatro (2004). Radicación número: 25000-23-27-000-2000-0634-01(12498). Actor: PROCESADORA DE SPANDEX S.A. PROSPAN (EN LIQUIDACIÓN)

<sup>21</sup> Auto de fecha 19 de julio de 2002, Expediente 12733, Consejero Ponente Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié.



Radicación: 15001 23 31 000 2007 00207 01  
Demandante: ALFONSO ESCANDÓN CORTÉS  
Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

La posición expuesta anteriormente ha sido reiterada, entre muchas otras, en las providencias de 27 de enero de 2005<sup>22</sup>, 4 de abril de 2013<sup>23</sup>, 18 de junio de 2014<sup>24</sup>, 19 de octubre de 2017<sup>25</sup> y 19 de marzo de 2019<sup>26</sup>.

44. Las decisiones judiciales citadas condensan una posición reiterada de la Corporación consistente en que en el proceso administrativo de cobro coactivo no solo son susceptibles de enjuiciamiento aquellos actos mencionados en el artículo 835 del Estatuto Tributario sino que, igualmente, lo son otros que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan al contribuyente distintas de la simple ejecución de la obligación tributaria y que bien pueden crear una obligación distinta, originadas en la aplicación de normas tributarias especiales o recientes o surgidas con posterioridad a la expedición y notificación de las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución.

45. Lo anterior, en la medida en que el artículo 831 destaca que las «(...) *Las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas (...)*» y es claro que respecto de estas actuaciones —los actos de trámite—, cuando no hacen imposible la continuación del procedimiento administrativo, no son susceptibles de control jurisdiccional puesto que solo lo son las decisiones definitivas de la administración que concluyen un procedimiento administrativo o los actos de trámite que hacen imposible su continuación<sup>27</sup>.

46. Para la Sala, **los actos mediante los cuales se fijaron los honorarios del hoy accionante como secuestre de los bienes de la Industria Licorera de Boyacá no pueden ser susceptibles de control judicial**, puesto que su razón de ser fue la de impulsar el desarrollo del procedimiento administrativo coactivo seguido en contra de dicha entidad, en el cual se decretaron medidas cautelares a través de las Resoluciones n.º 0237 de 14 de junio de 2000<sup>28</sup>, 0026 de 9 de febrero de 2001<sup>29</sup> y 001 de 13 de marzo de 2002<sup>30</sup>, lo que significa que, a través de los mismos, no se crearon, modificaron o extinguieron situaciones jurídicas para el contribuyente distintas de la simple ejecución de la obligación tributaria.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA. Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ. Bogotá D. C., cuatro (4) de abril de dos mil trece (2013). Radicación número: 76001-23-31-000-2005-04450-01(18970). Actor: J. INVERSIONES S.A. (antes J. ECHEVERRY & CIA. LTDA. INVERSIONES).

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA. Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ. Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil catorce (2014). Radicación número: 66001-23-31-000-2011-00283-01(19759). Actor: CRISALLTEX S.A.

<sup>25</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ. Bogotá D.C, diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 25000-23-27-000-2009-00204-01(20099). Actor: PABLO ARTURO CÁCERES RODRÍGUEZ.

<sup>26</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 15001-23-31-000-2010-01063-02(21905), Actor: EMCOOP LTDA.

<sup>27</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA. Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2006-00109-00 Actor: CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES - REDPAPAZ

<sup>28</sup> Anexo 1.

<sup>29</sup> Anexo 1.

<sup>30</sup> Anexo 2.



47. Según lo establece el Estatuto Tributario, previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, es posible decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que hayan establecido como de su propiedad —artículos 837, 837-1, 838, 839 y 839-1—, siendo aplicables, en los aspectos compatibles y no contemplados en el Estatuto Tributario, las normas del Código de Procedimiento Civil que regulan el embargo, secuestro y remate de bienes —artículo 837—.

48. Para materializar tales medidas, de acuerdo con el artículo 843-1, resulta posible el nombramiento de auxiliares de la administración tributaria, norma que, además, establece lo siguiente: «(...) PARAGRAFO. La designación, remoción y responsabilidad de los auxiliares de la Administración Tributaria se regirá por las normas del Código de Procedimiento Civil, aplicables a los auxiliares de la justicia (...) Los honorarios, se fijarán por el funcionario ejecutor de acuerdo a las tarifas que la Administración establezca (...)», siendo aplicable, en consecuencia, el artículo 388 del Código de Procedimiento Civil<sup>31</sup>, norma que estableció que los honorarios serían fijados de acuerdo con los parámetros que señalara el Consejo Superior de la Judicatura —para el presente asunto en el Acuerdo n.º 1518 de 28 de agosto de 2002— una vez finalizado su cometido o una vez aprobadas las cuentas e igualmente que las partes o el auxiliar podían objetar tales honorarios, como ocurrió en el presente asunto.

49. De esta manera, aunque la primera instancia empleó como soporte de su decisión una providencia judicial —sentencia de 19 de septiembre de 2013<sup>32</sup>— que se refirió a un proceso administrativo de cobro coactivo distinto del que aquí se juzga y en el cual se aplicó una norma jurídica igualmente distinta, esto es, el artículo 94 de la Ley 42 de 1993<sup>33</sup>, esta Sala considera que la decisión allí adoptada debe confirmarse, pero con fundamento en los razonamientos efectuados en esta decisión.

50. Contrario a los argumentos expuestos por el apelante, es claro que la posibilidad de controlar los actos acusados no está en función de si están directamente o no ligados al cobro coactivo como parece entenderlo el apelante, pues lo cierto es que

<sup>31</sup> ARTÍCULO 388. HONORARIOS DE AUXILIARES DE LA JUSTICIA. <Artículo modificado por el artículo 41 de la Ley 794 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> El juez, de conformidad con los parámetros que fije el Consejo Superior de la Judicatura, señalará los honorarios de los auxiliares de la justicia, cuando hayan finalizado su cometido, o una vez aprobadas las cuentas mediante el trámite correspondiente si quien desempeña el cargo estuviere obligado a rendirlas. En el auto que señale los honorarios, se determinará a quién corresponde pagarlos.

Las partes y el auxiliar podrán objetar los honorarios en el término de ejecutoria del auto que los señale. El juez resolverá previo traslado a la otra parte por tres días.

Ejecutoriada la providencia que fije los honorarios, dentro de los tres días siguientes la parte que los adeuda deberá pagarlos al beneficiario, o consignarlos a la orden del juzgado o tribunal para que los entregue a aquél, sin que sea necesario auto que lo ordene.

Los honorarios del curador ad litem se consignarán a órdenes del despacho judicial, quien autorizará su pago al momento de terminación del proceso o al momento en que comparezca la parte representada por él. La suma que se fija en el momento de la designación del curador ad litem no tiene relación con los honorarios y sólo se refiere a la suma para gastos de curaduría. Cuando haya lugar a remuneración o reembolso de honorarios por concepto de un dictamen pericial, en ningún caso se podrán exceder las tarifas señaladas por el Consejo Superior de la Judicatura, las cuales deberán ser fijadas dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

<sup>32</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 05001-23-31-000-2006-01561-01. Actor: VALVANERA ARENAS BUSTAMANTE.

<sup>33</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 05001-23-31-000-2006-01561-01. Actor: VALVANERA ARENAS BUSTAMANTE.



la gestión cumplida por el actor, en su condición de secuestre de los bienes de la Industria Licorera de Boyacá —Liquidada—, está ligada directamente al proceso administrativo coactivo; no obstante, se reitera que los actos expedidos por la administración en relación con los honorarios del actor no pueden ser entendidos como definitivos —por tratarse de actuaciones de trámite— en la medida en que con ellos simplemente se materializó la ejecución y no llegaron a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas respecto del contribuyente ejecutado.

51. Cabe poner de relieve que esta Corporación<sup>34</sup>, al precisar los conceptos de actuaciones de trámite y preparatorias, ha resaltado lo siguiente:

*(...) La doctrina y la jurisprudencia en materia administrativa a lo largo de su trasegar han clasificado los actos de la administración de muy diversas maneras, es así como, desde el punto de vista de su relación con la decisión, **se pueden clasificar como actos de trámite, preparatorios o accesorios y en actos definitivos o principales***<sup>35</sup>.

*De ahí que los actos de trámite son los que se “**encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas**”<sup>36</sup>. Es por tanto que “**no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el llamado acto definitivo**”<sup>37</sup>.*

*Por el contrario, los actos definitivos o principales son los que contienen la decisión propiamente dicha, o como lo establece el inciso final del artículo 50 del C.C.A., “**son actos definitivos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla**”. **En otras palabras, y tal como lo advierte la norma citada, un “acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando de alguna manera, decida sobre la cuestión de fondo, o ponga fin a la actuación administrativa, de suerte que se haga imposible la continuación de ésta**”<sup>38</sup>. **Sólo en este caso tales actos serían enjuiciables.***

*Con el fin de garantizar la eficiencia y celeridad de las funciones que le competen a la Administración y a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la Corte Constitucional ha afirmado que:*

*“El artículo 49 del C.C.A<sup>39</sup>, ha dispuesto que tales actos preparatorios o de trámite no sean susceptibles, por regla general, de recursos en vía gubernativa, **ni de acciones***

<sup>34</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA. Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO. Sentencia de siete (7) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-28-000-2010-00031-00.

<sup>35</sup> Entre otros: Libardo Rodríguez, Derecho Administrativo, Temis, 2008, Pág. 288; García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de derecho administrativo, Tomo I. Editorial Civitas, Madrid, 1992; González Pérez, Jesús, Manual de derecho procesal administrativo. Editorial Civitas, Madrid, 1992; Gordillo, Agustín, Tratados de derecho administrativo, Tomo III. Editorial Macchi, Buenos Aires, 1979 y en Francia Aubry Jean-Marie y Drago Roland. Traité de Contentieux Administratif. L.G.D.J., París, 1984, pág. 165.

<sup>36</sup> Sentencia T-088 de febrero 03 de 2005 de la Corte Constitucional, M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>37</sup> Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 de la Corte Constitucional, M.P Mauricio González Cuervo.

<sup>38</sup> Sentencia T-088 de febrero 03 de 2005 de la Corte Constitucional, M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>39</sup> En sentencia C-339 de 1996, M.P. Julio César Ortiz Gutiérrez, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 49 del Código Contencioso Administrativo, la Corte Constitucional señaló que la imposibilidad de presentar recursos contra los actos de trámite no vulnera la Constitución, si se tiene en cuenta que los mismos “*no producen efectos jurídicos, en relación con los administrados, ni crean, extinguen o modifican sus derechos subjetivos personales, reales o de crédito, ni afectan sus*



Radicación: 15001 23 31 000 2007 00207 01  
Demandante: ALFONSO ESCANDÓN CORTÉS  
Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

**judiciales autónomas**, de forma que su control solamente sea viable por medio de la discusión del acto definitivo que concreta la voluntad administrativa, bien sea a través de los recursos procedentes contra él o bien como causal de anulación ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo (art. 84 C.C.A). No obstante, dado que el control de estos actos debe hacerse a partir de los actos definitivos y demostrando la relevancia de la irregularidad previa en la ilegalidad de la decisión final, es necesario esperar a la decisión final para plantear la invalidez del procedimiento<sup>40</sup>.

(...)

**En suma, puede afirmarse que los actos de trámite simplemente son “actos instrumentales, que integran el procedimiento anterior a la decisión que finalmente resuelva el asunto y sus defectos jurídicos podrán cuestionarse cuando se impugne el acto definitivo, el cual podrá ser inválido”<sup>41</sup>.** –Resaltado fuera de texto–.

52. De esta manera, en la medida en que, se reitera, los actos cuestionados no pueden entendidos como actos definitivos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo, surge, en consecuencia, la imposibilidad de que pueda decidirse el fondo del asunto y la necesidad de adoptar una decisión inhibitoria, tal y como la adoptó la primera instancia.

53. Esta Sección, valga resaltarlo, ha considerado que resulta procedente adoptar una decisión inhibitoria, en los eventos en que se advierte que el acto juzgado no es susceptible de control judicial. En efecto, en la sentencia de 21 de enero de 2016<sup>42</sup>, se indicó lo siguiente:

**(...) Lo anterior permite a la Sala constatar que debe inhibirse de fallar, por ineptitud sustancial, el cargo invocado contra la Resolución 667 de 2002 (26 de junio), mediante la cual se determinó adquirir el inmueble ubicado en la calle 41 No. 45 – 14 de Medellín, pues dicho acto no es susceptible de enjuiciamiento por la jurisdicción contencioso administrativa ya que es un mero acto de trámite. En efecto, el artículo 71 de la Ley 388 de 1997 señala que sólo puede controvertirse ante la jurisdicción, mediante la acción especial contencioso-administrativa, el acto que decide la expropiación: (...) -Resaltado fuera de texto-**

## II.5. La conclusión

54. Para la Sala, desde la perspectiva anterior, no son de recibo los argumentos expuestos por el apelante en contra de la sentencia de 17 de octubre de 2014 y, en consecuencia, procederá a su confirmación.

*intereses jurídicos*”, de manera que los fundamentos o supuestos de derecho que tuvo en cuenta el legislador para establecer la improcedencia de recursos de vía gubernativa contra los actos de carácter general, de trámite, preparatorios o de ejecución “atienden a la necesidad de evitar la parálisis o el retardo, la inoportunidad y la demora en la actividad administrativa, que debe estar, salvo excepciones señaladas en la ley, en condiciones de decidir en la mayor parte de los asuntos previamente a la intervención del administrado o interesado.”

<sup>40</sup> Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 de la Corte Constitucional, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>41</sup> Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 de la Corte Constitucional, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>42</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO. Bogotá, D.C., veintiuno (21) de enero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 05001-23-31-000-2002-04925-01. Actor: JESÚS LEONEL ACOSTA VÉLEZ.



---

**Radicación: 15001 23 31 000 2007 00207 01**  
**Demandante: ALFONSO ESCANDÓN CORTÉS**  
**Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**

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

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de fecha 17 de Octubre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Presidente  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado  
Salva voto

**NUBIAMARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado  
Aclara voto

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.

[P4]