

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil quince (2015).

Radicación: 54001-23-33-000-2012-00030 01 [21080]

Actor: JORGE MIGUEL DE JESÚS ALVARADO ELJACH Y OTROS

Demandado: ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA

Cobro coactivo – Valorización

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia del 16 de mayo de 2013, proferida en la audiencia inicial, por el Tribunal Administrativo del Norte de Santander, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda y la condenó al pago de costas.

ANTECEDENTES

El Subdirector de Transporte Público y Valorización del Área Metropolitana de Cúcuta abrió los procesos de jurisdicción coactiva números 281, 282 y 286, procesos en los que libró las órdenes de pago contra los contribuyentes, por las obligaciones contenidas en los certificados de deuda fiscal (CERT), por concepto de valorización de la *“obra Colector Margen Izquierdo del Río Táchira, con los intereses de mora causados a la máxima tasa legal que certifique la Superintendencia Financiera hasta el 31 de enero de 2008, más los que se causen hasta el momento de su pago”*, así:

1. Proceso 281. Mandamiento de Pago 28108 del 4 de febrero de 2008

Propietario o poseedor	Título		Valor exigido			Fls. c.
	CERT	Fecha	Gravamen	Int. de Mora	Total a enero 2008	
CAROLINA VICTORIA DEL PERPETUO SOCORRO ALVARADO DE HERNÁNDEZ, ROCÍO DEL ROSARIO ALVARADO ELJACH, ZOBEIDA ELISA DEL CARMEN ALVARADO ELJACH, ZORAYA GISELA DE LAS MERCEDES ALVARADO ELJACH, MILLA PATRICIA ROMERO SOTO, JORGE MIGUEL DE JESÚS ALVARADO.	281*	01feb2008	27.904.627	40.772.363	68.676.990	1, <u>6</u>

*Inmueble con referencia catastral N°20936000, matrícula inmobiliaria 260-183694. Lote 4A, Finca Agrícola Santa Ana, ubicada en el Área Metropolitana de Cúcuta.

2. Proceso 282. Mandamiento de Pago 28208 del 4 de febrero de 2008

Propietario o poseedor	Título		Valor exigido			Fls. c.
	CERT	Fecha	Gravamen	Int. de Mora	Total a enero 2008	
CAROLINA VICTORIA DEL PERPETUO SOCORRO ALVARADO DE HERNÁNDEZ, ROCÍO DEL ROSARIO ALVARADO ELJACH, ZOBEIDA ELISA DEL CARMEN ALVARADO ELJACH, ZORAYA GISELA DE LAS MERCEDES ALVARADO ELJACH, MILLA PATRICIA ROMERO SOTO, JORGE MIGUEL DE JESÚS ALVARADO.	282*	01feb2008	12.475.163	18.227.871	30.703.034	1, <u>5</u>

*Inmueble con referencia catastral N°20937000, matrícula inmobiliaria 260-183695. Lote 4B, Finca Agrícola Santa Ana, ubicada en el Área Metropolitana de Cúcuta.

3. Proceso 286. Mandamiento de Pago 28608 del 4 de febrero de 2008.

Propietario o poseedor	Título		Valor exigido			Fls. c.
	CERT	Fecha	Gravamen	Int. de Mora	Total a enero 2008	
CAROLINA VICTORIA DEL PERPETUO SOCORRO ALVARADO DE HERNÁNDEZ, ROCÍO DEL ROSARIO ALVARADO ELJACH, ZOBEIDA ELISA DEL CARMEN ALVARADO ELJACH, ZORAYA GISELA DE LAS MERCEDES ALVARADO ELJACH, MILLA PATRICIA ROMERO SOTO.	286*	01feb2008	29.292.137	42.799.696	72.091.833	16, <u>1</u>

*Inmueble con referencia catastral N°2094300, matrícula inmobiliaria 260-183692. Lote 5A, Finca Agrícola Santa Ana, ubicada en el Área Metropolitana de Cúcuta.

Las actuaciones inicialmente adelantadas por la demandada, con el fin de notificar los mencionados mandamientos de pago, fueron anuladas por jueces de la jurisdicción constitucional, al decidir las acciones de tutela incoadas por los afectados¹. En cumplimiento de las órdenes judiciales, el Área Metropolitana rehízo la actuación, el 16 de abril de 2012, envió la citación para la notificación personal de los mandamientos de pago y, el 9 de mayo de 2012, envió copia de los mandamientos de pago a los demandantes.

El **3 de mayo de 2012**, la apoderada de los actores propuso las excepciones de “*falta de ejecutoria del título*”, “*prescripción de la acción de cobro*” y “*falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió*”.

El Subdirector de Transporte Público y Valorización del Área Metropolitana de Cúcuta declaró no probadas las excepciones propuestas y ordenó seguir adelante la ejecución, mediante los siguientes actos:

¹ Están en los antecedentes administrativos, las providencias del 25 de julio de 2011, del Juzgado Tercero Civil Municipal de Cúcuta (fl. 212, c. 4), confirmada, el 5 de septiembre de 2011, por el Juzgado Primero Civil del Circuito, Exp. 54001-4003-003-2011-00450-01 [Tutela], incoada por Zobeida Elisa Alvarado de Flórez (fl. 228, c. 4); y del 11 de noviembre de 2011, del Juzgado Cuarto Civil Municipal de Cúcuta (fl. 282, c. 2), confirmada, el 16 de diciembre de 2011, por el Juzgado Tercero Civil del Circuito, Exp. 54-001-40-03-004-2011-00609-00 [Tutela], incoada por Milla Patricia Romero Soto.

Proceso	Resolución	Fecha	Fl. c.p.
281	057	31 may 2012	176
282	058	31 may 2012	190
286	059	31 may 2012	204

DEMANDA

Los propietarios o poseedores de los lotes mencionados, por intermedio de apoderada, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), formularon pretensiones que, luego del trámite legal, se concretan a la nulidad de las Resoluciones Nos. 057, 058 y 059 del 31 de mayo de 2012, por las cuales fueron resueltas las excepciones formuladas contra los mandamientos de pago 28108, 28208 y 28608 del 4 de febrero del 2008, librados en los procesos de cobro coactivo números 281, 282 y 286 de 2008 y, a título de restablecimiento del derecho, al desembargo inmediato de los bienes identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 260-183694, 260-183695 y 260-183692 y “el pago de los perjuicios ocasionados a los demandantes, por valor superior a los 971 SMLMV”².

Las normas invocadas como violadas son las siguientes:

- Artículos 1º, 2º, 4º, 6º, 13, 29, 31, 90 y 209 y el preámbulo de la Constitución Política
- Artículos 92, 99, 112, 139, 142, 147, 153, 156, 157 y 161 del Acuerdo Metropolitano 007 de 2004
- Artículos 833, 834 y 835 del Estatuto Tributario
- Artículos 1º, 2º, 10, 34, 35, 36, 89, 103, 138, 145, 152, 156, 157 y 162 del Código Contencioso Administrativo

El concepto de la violación, se sintetiza así:

Los mandamientos de pago desconocen la normativa invocada, toda vez que se configura la excepción de “**falta de ejecutoria del título ejecutivo**”. Las certificaciones de la deuda fiscal, expedidas el 1º de febrero de 2008, no fueron publicadas, comunicadas o notificadas de manera alguna, personalmente o por otro medio; por ende, no pueden considerarse títulos

² Cfr. Fls 305 v y 306 c.p.

ejecutivos, dado que no son actos administrativos debidamente ejecutoriados. La demandada omitió dar a los afectados la oportunidad para utilizar los medios de impugnación que la ley otorga y ejercer su derecho de defensa.

Tratándose de actos de contenido particular debieron ser notificados a los interesados, porque la falta de notificación o la indebida notificación ocasionan que no produzcan efectos jurídicos y, en consecuencia, la obligación contenida en ellos no sea exigible.

De otra parte, los certificados de la deuda fiscal 281, 282 y 286 del 1º de febrero del 2008 no cumplen las exigencias previstas en el artículo 147 del Acuerdo Metropolitano 007 de 2004, pues en ellos no consta la obra que causa la contribución, solamente la enuncian, no detallan los costos de financiación pendientes, ni identifican plenamente a los contribuyentes, pues si bien indican el nombre, no hacen referencia al documento de identidad de cada uno de ellos.

Los mencionados certificados de la deuda fiscal desconocen las disposiciones de las resoluciones números 157 de 1998 y 214 del 2003, al no detallar los factores de incremento, corrección y mutación, para cuantificar la valorización por cada predio; además, *“si se cambia el interés moratorio debe expresarse la norma o ley que le dio vigencia, aplicando el sistema de causación diaria, por ello debe acudir a la tasa vigente para cada periodo”*. Agregó que, la valorización debe liquidarse año por año, desde 1998, año en que se generó.

En cuanto a la excepción de **“prescripción de la acción de cobro”**, con fundamento en los artículos 817 del Estatuto Tributario y 139 del Acuerdo Metropolitano 007 del 16 de julio de 2004, adujo que el término es de cinco años contados a partir del *momento mismo en que el Área Metropolitana de Cúcuta emitió la norma sustantiva que contiene el gravamen*. La Resolución N°157 del 16 de diciembre de 1998 distribuyó y asignó la contribución que, por valorización, corresponde a los propietarios y/o poseedores de los predios ubicados en la zona de influencia de la obra *“Colector margen izquierdo del Río Táchira”*, fecha a partir de la cual era exigible la obligación de pagar el gravamen por la construcción de dicha obra y desde la que debe contarse el término de prescripción de la acción de cobro.

Si bien la Resolución 214 del 15 de diciembre de 2003 liquidó, distribuyó y asignó dicha contribución por valorización, no modificó la Resolución 157 de 1998.

El cobro del gravamen se inició a partir del 1º de enero de 1999, según consta en el Estado de Cuenta u oficio 000566 del 19 de mayo de 2011. La Administración dejó transcurrir más de nueve años para comenzar el trámite del cobro coactivo.

Respecto de la excepción de “**falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió**”, advirtió que la Resolución 157 del 16 de diciembre de 1998, en el artículo 3º, autoriza expresamente al Director Financiero del Área Metropolitana de Cúcuta para, en coordinación con la Dirección de Valorización, recaudar y hacer efectiva la contribución de valorización y, la Resolución 214 del 15 de diciembre de 2003 autoriza al Subdirector Financiero para, en coordinación con la Subdirección Operativa II, recaudar y hacer efectiva la contribución de valorización, por lo que los certificados de deuda fiscal números 281, 282 y 286 del 1º de febrero de 2008 son nulos, debido a que fueron proferidos por el Subdirector de Transporte Público y Valorización, funcionario distinto de los autorizados por las mencionadas resoluciones, sin que exista acto administrativo de encargo o de delegación alguna que le otorgue tal facultad.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La demandada propuso la excepción que denominó “*ineptitud sustantiva de la demanda*” respecto de la condena en costas y el reconocimiento de perjuicios solicitados, fundamentada en que los poderes conferidos al apoderado no le otorgan facultad para formular tales pretensiones.

En cuanto a la alegada falta de ejecutoriedad del título ejecutivo, con fundamento en los artículos 14 del Decreto Ley 1604 de 1966 y 71 del Decreto 1394 de 1970, sostuvo que tratándose de la contribución de valorización la certificación sobre la existencia de la deuda fiscal, por si sola, presta mérito ejecutivo para efectos del cobro coactivo.

Las deudas cobradas en los procesos de cobro coactivo se hicieron exigibles el 1º de febrero de 2008, fecha en que las obligaciones, por concepto de valorización a cargo de los demandantes, fueron incorporadas en los certificados de deuda fiscal números 281, 282 y 286, títulos ejecutivos que sirvieron para expedir los mandamientos de pago 28108, 28208 y 28608 del 4 de febrero del 2008.

Teniendo en cuenta que las certificaciones de la deuda fiscal que sirvieron de título ejecutivo son del 1º de febrero de 2008 y los mandamientos de pago del 4 de febrero de 2008, fueron notificados por correo certificado el 9 de mayo de 2012, no se configuró la alegada prescripción de la acción de cobro.

Por otra parte, las certificaciones de deuda fiscal son los títulos ejecutivos, sin que, en el proceso, haya lugar a revisar si fueron proferidos por funcionario competente.

En cuanto a las resoluciones que fallaron las excepciones y ordenaron seguir adelante la ejecución, advirtió que fueron expedidas por el Subdirector de Transporte Público y

Valorización, en virtud de la delegación efectuada por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, en la Resolución 179-2008 del 15 de septiembre de 2008, para *“la dirección, trámite y expedición de todos los actos administrativos que tengan relación con el proceso de cobro coactivo de que trata el Acuerdo Metropolitano N°007 de 2004”*.

SENTENCIA APELADA

El 16 de mayo de 2013, el Tribunal llevó a cabo la audiencia inicial, en la que el Magistrado de conocimiento, luego de advertir que no existía vicio o causal de nulidad que invalidara la actuación procesal, resolvió no darle prosperidad a la excepción propuesta, de un lado, porque el artículo 188 del CPACA regula lo atinente a la condena en costas y, del otro, porque la ley faculta a los apoderados para formular las pretensiones que estime convenientes, siempre que se relacionen con las que en el poder se determinen.

A continuación, fijó el litigio e invitó a las partes a conciliar, pero no hubo ánimo conciliatorio y, dado que no existía medida cautelar por decretar, ni prueba por practicar, consideró innecesaria la audiencia de pruebas y concedió a las partes la oportunidad para presentar, en la audiencia, de manera oral, los alegatos de conclusión. Precluída esta etapa, profirió sentencia denegatoria de las súplicas de la demanda, al encontrar no probadas las excepciones propuestas contra los mandamientos de pago, así:

1. Falta de ejecutoria del título ejecutivo. Declaró no probada esta excepción. El Tribunal consideró que el certificado de deuda fiscal es el documento que presta mérito ejecutivo de conformidad con el artículo 14 del Decreto 1604 de 1966, reiterado en el artículo 71 del Decreto 1394 de 1970.

Advirtió que, en uso de la facultad prevista en el literal E del artículo 14 de la Ley 128 de 1994, la Junta Metropolitana de Cúcuta profirió el Acuerdo N°007 del 16 de julio de 2004, modificatorio del Acuerdo N°006 del 3 de diciembre de 2001, que en los artículos 142 y subsiguientes reguló el procedimiento administrativo coactivo. El artículo 146 ib incluye el certificado de deuda fiscal como uno de los documentos que prestan mérito ejecutivo.

Los certificados de deuda fiscal 281, 282 y 286 del 1º de febrero de 2008 prestan mérito ejecutivo, actos mediante los cuales se instrumentaliza o materializa la obligación, con carácter coactivo, aunque la obligación haya nacido con anterioridad³.

³ Al respecto citó apartes de la sentencia del 13 de julio de 2007 de la Sección Quinta de esta Corporación, proceso 11001-00-00-000-2004-02524-01.

En cuanto a la publicidad del acto que impone la obligación adeudada, expresó que los certificados de deuda fiscal son actos de trámite contra los que no procede recurso alguno, por lo que se entienden ejecutoriados, en los términos del numeral 1º del artículo 87 del CPACA.

2. Prescripción de la acción de cobro. La obligación ejecutada se hizo exigible a partir del 1º de febrero de 2008 fecha en que fueron expedidos los certificados de deuda fiscal 281, 281 y 286, por lo que el término de prescripción de cinco años, previsto en el artículo 817 del E.T. y en el artículo 139 del Acuerdo Metropolitano N°007 de 2004, vencía el 2 de febrero de 2013. Notificados los mandamientos de pago por correo certificado el 9 de mayo de 2012, no se configuró la prescripción alegada.

3. Falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió. El Tribunal encontró que el título ejecutivo si existe y lo constituyen las resoluciones 157 del 18 de diciembre de 1998 y 214 del 15 de diciembre de 2003 y los certificados de deuda fiscal 281, 282 y 286 del 1º de febrero de 2008.

En cuanto a la competencia del Subdirector de Transporte Público y Valorización del Área Metropolitana de Cúcuta para proferir los certificados de deuda fiscal 281, 282 y 286 del 1º de febrero de 2008, con fundamento en los artículos 2º del Decreto 4473 de 2006, 98 y 143 del Acuerdo Metropolitano N°007 de 2004, el Tribunal consideró que si bien dicho funcionario no fue enunciado expresamente como competente para proferir las actuaciones de cobro de esa entidad, la normativa extiende dicha competencia a dependencias de la misma entidad, de acuerdo con la estructura funcional que se establezca, así como a los funcionarios del nivel profesional en quienes deleguen tales funciones.

Señaló que los actos demandados enuncian que el Acuerdo Metropolitano N°001 del 18 de febrero de 2005 asignó a ese funcionario la competencia para proferir los certificados de deuda fiscal y los respectivos mandamientos de pago, toda vez que él es directamente responsable, ante la dirección, de los proyectos y obras que se ejecuten por el sistema de valorización, entre otras funciones.

Concluyó que el Subdirector de Transporte Público y Valorización del Área Metropolitana de Cúcuta tenía competencia para proferir los certificados de deuda fiscal y los respectivos mandamientos de pago.

Condenó a la demandante, parte vencida en el proceso, al pago de las costas, por agencias en derecho, equivalentes al 0.1% del valor de las pretensiones negadas.

RECURSO DE APELACIÓN

La demandante apeló y solicitó que se revoque la decisión y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

Insistió en la **falta de ejecutoria del título ejecutivo**. Expresó que si bien la normativa citada en la sentencia apelada prevé que la certificación sobre la existencia de la deuda fiscal presta mérito ejecutivo, también lo es que dicho documento debe estar debidamente ejecutoriado, para tenerlo como título ejecutivo y como soporte del mandamiento de pago.

De los certificados de deuda fiscal 281, 282 y 286 del 1º de febrero de 2008 advirtió, de un lado, que no cumplen las exigencias de los numerales 2, 3 y 6 del artículo 147 del Acuerdo Metropolitano 007 de 2004 puesto que omitieron el número de la resolución distribidora y el de la resolución liquidadora, así como la fecha de exigibilidad y, de otro, que no se trata de actos administrativos ejecutoriados, pues sin que hayan sido notificados, la suma fijada en ellos no es exigible.

Sostuvo que, conforme con el artículo 139 del Acuerdo Metropolitano 007 de 2004, el término de **la prescripción de la acción de cobro** de deudas derivadas de las contribuciones de valorización es de 5 años, contados a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo en el que se fijó la suma de dinero a favor del Área Metropolitana de Cúcuta.

Precisó que al referirse a las resoluciones 157 de 1998 y 214 de 2003, no pretende cuestionar su legalidad sino *“advertir que los tiempos de cobro coactivo”*, relacionados con la obra del colector margen izquierda del río Táchira, por parte de la demandada, se encuentran enmarcados por dichas resoluciones y son el punto de partida de cualquier proceso de cobro.

En cuanto a los argumentos expuestos por el Tribunal, frente a la alegada excepción de falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió, la apelante advirtió que el *a quo* desliga los certificados de deuda fiscal de las resoluciones que fallaron las excepciones y ordenaron seguir la ejecución, *“cuanto la realidad procesal demuestra (...) que los primeros son el cordón umbilical de las segundas”*; además, afirma que dichas resoluciones se ajustan a la legalidad, sin tener en cuenta que para la validez y legalidad de esas resoluciones se requiere que los certificados de deuda fiscal hayan sido expedidos por funcionario competente.

Señaló que las certificaciones de deuda fiscal, de 1º de febrero de 2008, fueron proferidas por funcionario sin competencia para ello, porque el Director del Área Metropolitana de Cúcuta delegó en el Subdirector de Transporte Público y Valorización la dirección, trámite y expedición de todos los actos administrativos que tengan relación con el proceso de cobro coactivo de que

trata el acuerdo metropolitano 007 de 2004, con la resolución 179 del 15 de septiembre de 2008, esto es, en fecha posterior a la de las certificaciones.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La demandada solicitó que se confirme la sentencia apelada por las siguientes razones: (i) el certificado de deuda fiscal es título ejecutivo para exigir el pago de la contribución de valorización; (ii) existe precedente judicial en este sentido, el citado por el Tribunal; (iii) el certificado de deuda fiscal es un acto de trámite contra el que no procede recurso alguno; (iv) no está probada la prescripción de la acción de cobro, toda vez que el término se cuenta a partir del 1º de febrero de 2008, fecha en que la obligación se hizo exigible, por lo que al ser notificados los mandamientos de pago el 9 de mayo de 2012, fueron oportunos; y (v) el Subdirector de Transporte Público y Valorización del área Metropolitana era el competente para librar los mandamientos de pago, según la estructura funcional de la entidad.

La parte **demandante** y el **Ministerio Público** guardaron silencio.

Cuestión previa

El expediente de la referencia fue inicialmente repartido y tramitado por la Sección Primera que, atendiendo la naturaleza de los actos y la distribución interna de los procesos por especialización, lo remitió a esta Sección, por auto del 20 de mayo de 2014, decisión que fue puesta en conocimiento de las partes, mediante providencia del 29 de octubre de 2014⁴.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso interpuesto, la Sala determinará, en primer lugar, si las **certificaciones de la deuda fiscal** números 281, 282 y 286 del 1º de febrero de 2008 constituyen títulos ejecutivos; de serlo, si operó el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro, y de no resultar probada esta excepción, debe establecer si se configura la alegada falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

Sirvieron de título ejecutivo, para iniciar el proceso de cobro administrativo, las mencionadas certificaciones, cuyo texto se transcribe a continuación:

CERT. 281 (fl. 132 c.p.)	CERT. 282 (fl. 133 c.p.)	CERT. 286 (fl. 134 c.p.)
EL SUBDIRECTOR DE TRANSPORTE PÚBLICO Y VALORIZACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA	EL SUBDIRECTOR DE TRANSPORTE PÚBLICO Y VALORIZACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA	EL SUBDIRECTOR DE TRANSPORTE PÚBLICO Y VALORIZACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA

⁴ Fl. 14 y 19 c.r.

CERTIFICA	CERTIFICA	CERTIFICA
Que el predio N°20936000, ubicado en el LOTE 4A FINCA AGRÍCOLA SANTA ANA de Propiedad de CAROLINA VICTORIA DEL PERPETUO SOCORRO ALVARADO DE HERNÁNDEZ, ROCÍO DEL ROSARIO ALVARADO ELJACH, ZOBEDA ELISA DEL CARMEN ALVARADO ELJACH, ZORAYA GISELA DE LAS MERCEDES ALVARADO ELJACH, MILLA PATRICIA ROMERO SOTO, JORGE MIGUEL DE JESÚS ALVARADO, <u>adeuda (n) por el cobro de valorización de la obra COLECTOR MARGEN IZQUIERDO DEL RIO TÁCHIRA.</u> Gravamen \$27.904.627 Interés moratorio a Enero de 2008 \$40.772.363 DEUDA TOTAL A ENERO DE 2008 \$68.676.990 El gravamen producto de la obra se distribuyó según Resolución Metropolitana N°157 del 16 de diciembre de 1998 y se liquidó con la Resolución N°214 del 15 de diciembre de 2003. Tratándose de una obligación clara, expresa y exigible se constituye en el certificado de deuda fiscal y presta mérito ejecutivo conforme al artículo 146 del Acuerdo Metropolitano N°007 de 2004. Se expide en San José de Cúcuta, el primero (01) días del mes de febrero del 2008.	Que el predio N°20937000, ubicado en el LOTE 4B FINCA AGRÍCOLA SANTA ANA DE PROPIEDAD DE CAROLINA VICTORIA DEL PERPETUO SOCORRO ALVARADO DE HERNÁNDEZ, ROCÍO DEL ROSARIO ALVARADO ELJACH, ZOBEDA ELISA DEL CARMEN ALVARADO ELJACH, ZORAYA GISELA DE LAS MERCEDES ALVARADO ELJACH, MILLA PATRICIA ROMERO SOTO, JORGE MIGUEL DE JESÚS ALVARADO, <u>adeuda (n) por el cobro de valorización de la obra COLECTOR MARGEN IZQUIERDO DEL RIO TÁCHIRA.</u> Gravamen \$12.475.163 Interés moratorio a Enero de 2008 \$18.227.871 DEUDA TOTAL A ENERO DE 2008 \$30.703.034 El gravamen producto de la obra se distribuyó según Resolución Metropolitana N°157 del 16 de diciembre de 1998 y se liquidó con la Resolución N°214 del 15 de diciembre de 2003. Tratándose de una obligación clara, expresa y exigible se constituye en el certificado de deuda fiscal y presta mérito ejecutivo conforme al artículo 146 del Acuerdo Metropolitano N°007 de 2004. Se expide en San José de Cúcuta, el primero (01) días del mes de febrero del 2008	Que el predio N°2094300, ubicado en el LOTE 5A FINCA AGRÍCOLA SANTA ANA DE PROPIEDAD DE CAROLINA VICTORIA DEL PERPETUO SOCORRO ALVARADO DE HERNÁNDEZ, ROCÍO DEL ROSARIO ALVARADO ELJACH, ZOBEDA ELISA DEL CARMEN ALVARADO ELJACH, ZORAYA GISELA DE LAS MERCEDES ALVARADO ELJACH, MILLA PATRICIA ROMERO SOTO, <u>adeuda (n) por el cobro de valorización de la obra COLECTOR MARGEN IZQUIERDO DEL RIO TÁCHIRA.</u> Gravamen \$29.292.137 Interés moratorio a Enero de 2008 \$42.799.696 DEUDA TOTAL A ENERO DE 2008 \$72.091.833 El gravamen producto de la obra se distribuyó según Resolución Metropolitana N°157 del 16 de diciembre de 1998 y se liquidó con la Resolución N°214 del 15 de diciembre de 2003. Tratándose de una obligación clara, expresa y exigible se constituye en el certificado de deuda fiscal y presta mérito ejecutivo conforme al artículo 146 del Acuerdo Metropolitano N°007 de 2004. Se expide en San José de Cúcuta, el primero (01) días del mes de febrero del 2008

En estas certificaciones, el SUBDIRECTOR DE TRANSPORTE PÚBLICO Y VALORIZACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA reconoció la deuda fiscal, indicó el nombre de los propietarios de los predios afectados, la identificación catastral y la ubicación de los mismos, las resoluciones por las cuales fue distribuida y liquidada la contribución, la obra que la causó y los valores adeudados.

Como se observa, las certificaciones de la deuda fiscal indican que la contribución fue distribuida y liquidada mediante las Resoluciones números 157 del 16 de diciembre de 1998 y 214 del 15 de diciembre de 2003⁵.

Leídos estos dos actos, la Sala encuentra que ambas resoluciones tienen como fin distribuir y asignar la contribución correspondiente a *“los propietarios y/o poseedores de los predios ubicados dentro de la zona de influencia (...) por la construcción de la obra COLECTOR MARGEN IZQUIERDA DEL RÍO TÁCHIRA”*. La resolución del 2003 solo introdujo algunas modificaciones a la de 1998, en cuanto al monto del presupuesto y la zona de influencia de la obra.

Respecto de los certificados de deuda fiscal, resulta necesario hacer las siguientes precisiones:

Los Decretos 1604 de 1966 y 1394 de 1970 establecieron la contribución sobre las propiedades inmuebles que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local y, en los artículos 14⁶ y 71⁷, respectivamente, establecieron que “*la certificación sobre la existencia de la deuda fiscal exigible*” presta mérito ejecutivo. En este mismo sentido, lo estableció el Decreto 1333 de 1986, en el artículo 241⁸.

Sobre la naturaleza de estos certificados, el Consejo de Estado ha indicado, lo siguiente:

“Para la Sala, la certificación número 2759 del 23 de enero de 2001, no constituye *stricto sensu* título ejecutivo. En efecto, el legislador dispuso que los certificados de la administración ostentan el carácter de títulos ejecutivos (artículo 828 del Estatuto Tributario), así como los relativos a la deuda fiscal por concepto de valorización de los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal (artículo 241 del Decreto 1333 de 1986); pero no porque sean títulos constitutivos, que no lo son dado que se trata de instrumentos declarativos, en cuanto recogen de manera resumida toda la historia de la imposición fiscal, sino, precisamente, porque facilitan el manejo de los antecedentes que suelen ser voluminosos y de uso complicado, como ocurre con la contribución de valorización por ejecución de una obra pública. Pero ella consta de manera fidedigna en los documentos originales o auténticos a los cuales se puede acudir si se discute alguna realidad de esa obligación.”

“El acto administrativo como declaración unilateral de la voluntad de la Administración es la Resolución número 1029 del 11 de febrero de 1999 (modificada por la Resolución número 7706 del 20 de agosto

⁵ Ver fls. 123 y 128 c.p.

⁶ D. 1604/66, art. 14. “Para el cobro por jurisdicción coactiva de las contribuciones de valorización nacionales, departamentales, municipales y del Distrito Especial de Bogotá se seguirá el procedimiento especial fijado por el Decreto-Ley 1735 de 17 de julio de 1964 y **prestará mérito ejecutivo la certificación sobre existencia de la deuda fiscal**, exigible, que expida el jefe de la oficina a cuyo cargo está la liquidación de estas contribuciones o el reconocimiento hecho por el correspondiente funcionario recaudador.

⁷ D.1394/70⁷, art. 71, “Para el ejercicio de la jurisdicción coactiva contra los deudores morosos por concepto de contribuciones de valorización distribuidas por la Dirección Nacional de Valorización, **prestará mérito ejecutivo**, de conformidad con el artículo 14 del Decreto legislativo 1604 de 1966, **la certificación sobre la existencia de la deuda fiscal exigible**, expedida por el Director Nacional de Valorización./En el certificado de la deuda fiscal, se dejará constancia de la obra que causa la contribución, número y fecha de la resolución liquidadora y distribuidora, fecha de su ejecutoria, cuantía de la cuota o cuotas pendientes y fechas de las respectivas exigibilidades.”

⁸ El Decreto 1333 de 1986, en el artículo 241, dispuso: “Para el cobro por jurisdicción coactiva de las contribuciones de valorización Nacionales, departamentales, municipales y del Distrito Especial de Bogotá, se seguirá el procedimiento especial fijado por el Decreto-Ley 01 de 1984, artículo 252, y **prestará mérito ejecutivo la certificación sobre la existencia de la deuda fiscal exigible que expida el jefe de la oficina a cuyo cargo está la liquidación de estas contribuciones o el reconocimiento hecho por el correspondiente funcionario recaudador.**”

siguiente), que liquidó y distribuyó las contribuciones de valorización correspondientes a la ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera ‘Caucasia – Nechí’, a los propietarios materiales de los inmuebles económicamente beneficiados con la misma y en proporción al beneficio que hubiesen derivado o deriven de ellas, para lo cual estableció un Cuadro de Distribución, que hace parte integrante de ese acto administrativo.

“(…)”

“En el presente caso, el origen natural de la obligación es la Resolución número 1029 del 11 de febrero de 1999 de la Gobernación de Antioquia (modificada por la Resolución número 7706 del 20 de agosto siguiente), por medio de la cual se fija la zona de influencia benéfica y se ordena el pago de la contribución de valorización, historia que recoge el Certificado número 2759 del 23 de enero de 2001 al cual y por esa razón, le confiere la ley el carácter de título ejecutivo⁹.

“(…)”.

Este criterio fue reiterado por la Sección Quinta de la Corporación, en la sentencia del 29 de septiembre de 2006, Radicación N°11001-00-00-000-1997-02002-01, C.P. Darío Quiñones Pinilla, en los siguientes términos:

“Así las cosas, la certificación número 1524 del 17 de octubre de 1997 no constituye estricto sentido un título ejecutivo constitutivo, pues el acto administrativo como declaración unilateral de la voluntad de la administración, está contenido en la Resolución número 659 del 24 de julio de 1996.

“En otras palabras, en el presente caso, el origen de la obligación fiscal es la Resolución número 659 del 24 de julio de 1996, pues es ella la que ordena a la ejecutada el pago de la contribución de valorización, historia extensa que resume el Certificado número 1524 el 17 de octubre de 1997, al cual y por esa razón, le confiere la ley el carácter de título ejecutivo.

“(…)”

“En este caso la obligación se hizo exigible desde el momento en que el acto administrativo contentivo de la obligación quedó ejecutoriado, puesto que sólo a partir de ese momento el acto es vinculante y se impone frente a la propia administración y a los particulares. Ahora bien, en el expediente consta que la Resolución número 659 del 24 de julio de 1996 quedó ejecutoriada el 13 de septiembre de ese mismo año. Luego, a partir de esa fecha la obligación se hizo exigible”.

⁹ Sentencia del 12 de diciembre de 2002, Exp. 05001000000020011763 01 [N.I. 1763], C.P. Álvaro González Murcia.

De acuerdo con la jurisprudencia transcrita, las certificaciones de la deuda fiscal expedidas por la autoridad recaudadora, por concepto de valorización de los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital, son títulos ejecutivos de carácter declarativo que recogen, de manera resumida, toda la historia de la imposición fiscal y, sin embargo, no son títulos constitutivos sino instrumentos declarativos; por tanto, la fuente de la obligación sigue siendo el acto que liquida y distribuye la correspondiente contribución de valorización, punto de partida, además, para hacer exigible su cobro.

Ahora bien, precisado lo anterior, se advierte que el Estatuto Tributario nacional, en el artículo 817, señala que el término de prescripción es de cinco años contados como la misma disposición lo establece¹⁰.

Por su parte, el Acuerdo Metropolitano 007 del 2004, en el artículo 139, dispone:

“Término de la prescripción. La acción de cobro de las obligaciones derivadas de las contribuciones por valorización, decretadas y recaudadas por el Área Metropolitana de Cúcuta prescribe en el término **de cinco (5) años**, contados a partir de:

“1. La fecha de reconocimiento del certificado de deuda fiscal.

“2. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo en los cuales se fijan sumas líquidas de dinero a favor del Área Metropolitana de Cúcuta.

“3. A partir de (la) ejecutoria del acto de la Entidad en que se declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas en relación con garantías y/o cauciones presentadas a favor del Área Metropolitana de Cúcuta.

“(…)

¹⁰ E.T., art. 817. “Término de prescripción de la acción de cobro.<Artículo modificado por el artículo 86 de la Ley 788 de 2002> La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:/1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente./2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea./3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores./4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión./<Inciso segundo modificado por el artículo 8 de la Ley 1066 de 2006> La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, y será decretada de oficio o a petición de parte”

Si bien, la norma especial, aplicable a los procesos de cobro administrativo coactivo de las obligaciones derivadas de las contribuciones por valorización, decretadas y recaudadas por el Área Metropolitana de Cúcuta, entre los supuestos legales, prevé que el término de prescripción de los cinco (5) años se cuenta a partir de “*la fecha de reconocimiento del certificado de deuda fiscal*”, no puede desconocerse, de una parte, (i) que la Ley 1066 de 2006, en el artículo 5º, dispuso que las entidades públicas que recauden rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, que para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario y, de otra, (ii) la naturaleza y alcance del certificado de deuda fiscal antes expuesto, pues no podría admitirse que el término de exigibilidad de la contribución de valorización pueda ser determinado por la fecha en que el funcionario decida expedir el certificado de deuda fiscal, el cual como se vio, no es el acto constitutivo de la obligación.

En el presente caso, la demandada distribuyó y asignó la contribución de valorización por la obra “*COLECTOR MARGEN IZQUIERDA DEL RÍO TÁCHIRA*” mediante la Resolución 157 del 16 de diciembre de 1998.

De lo anterior se colige que las obligaciones a que hacen referencia las certificaciones de deuda fiscal tienen su origen en la Resolución 157 del 16 de diciembre de 1998, hecho que puede corroborarse con los “ESTADOS DE CUENTA” a cargo de los demandantes, que están en el expediente¹¹, en los que consta que las sumas adeudadas objeto de cobro¹² fueron liquidadas desde **1999**.

Estas sumas son las que la Administración pretende cobrar mediante las certificaciones de deuda fiscal números 281, 282 y 286 del **1º de febrero de 2008**.

Como se indicó, el acto administrativo constitutivo de la obligación es la Resolución 157 del 16 de diciembre de 1998, en la que la demandada asignó, de manera general, el valor de la contribución correspondiente a los predios afectados con la obra.

Por su parte, las certificaciones de deuda fiscal mencionadas hacen referencia a la historia de la contribución por valorización por la obra “*COLECTOR MARGEN IZQUIERDA DEL RÍO TÁCHIRA*”, particularmente, en cuanto atañe al valor adeudado por los demandantes, es decir, son un título declarativo y no constitutivo de la obligación, pues esta, se reitera, se hace exigible con la resolución que asignó y distribuyó la obra.

¹¹ Cfr. fls 79 a 87 c.p.

¹² \$27.904.627, \$12.475.163 y \$29.292.137.

Debe advertirse que la Resolución 157 del 16 de diciembre de 1998 distribuyó y asignó la contribución de valorización a los predios afectados y concedió un plazo máximo de tres (3) años para el pago, sin embargo, fijó como plazos para pago con descuento, los días 15 de enero/99, 15 de febrero/99 y 15 de marzo/99.

En este entendido, si los contribuyentes contaban con un plazo máximo de tres años para pagar, es a partir del vencimiento de dicho término que debe contarse el de prescripción de la acción de cobro. Sin embargo, como se advirtió la deuda está registrada desde **junio de 1999**.

En efecto, revisados los estados de cuenta, expedidos por el Municipio a solicitud de los demandantes, se advierte que en todos se registró la deuda, por concepto de la contribución de valorización, desde el mes de junio de 1999¹³.

Así las cosas, si, en principio el plazo para pagar venció en el 2002 de acuerdo con la Resolución 157 de 1998, la Administración podía iniciar coactivamente el cobro a más tardar en el **2007**, por lo que el **3 de mayo de 2012** fecha en que fueron notificados los mandamientos de pago, ya había vencido el término legal para iniciar la acción de cobro.

Por lo anterior, el recurso de apelación interpuesto por la parte actora tiene vocación de prosperidad, por lo que la Sala se releva del estudio de los demás cargos; en consecuencia, revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará la nulidad de los actos administrativos demandados y, a título de restablecimiento del derecho, ordenará levantar el embargo, por concepto de valorización, registrado en los folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles de propiedad de los demandantes números 260-183694, 260-183695 y 260-183692, con ocasión de los mandamientos de pago 28108, 28208 y 28608 del 4 de febrero de 2008.

No hay lugar a la condena de perjuicios pretendida, por no encontrarse probados.

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,

F A L L O :

REVÓCASE la sentencia apelada, en su lugar,

¹³ Cfr. fls. 77 a 87 c.p.

1. **ANÚLANSE** las Resoluciones números 057, 058 y 059 del 31 de mayo de 2012 proferidas por la SUBDIRECCIÓN DE TRANSPORTE PÚBLICO Y VALORIZACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA, en los procesos de cobro coactivo números 281, 282 y 286 de 2008, por las razones expuestas en la parte motiva.

2. A título de restablecimiento del derecho, dispone:

2.1. **DECLÁRASE** que los demandantes no adeudan suma alguna por el concepto a que hacen referencia los actos anulados en el numeral anterior.

2.2. **LEVÁNTASE** el embargo registrado con ocasión de los mandamientos de pago 28108, 28208 y 28608 del 4 de febrero de 2008, en el folio de matrícula inmobiliaria de los inmuebles que se indican a continuación, de propiedad de los demandantes:

Referencia catastral	Matrícula inmobiliaria	Descripción del inmueble
20936000	260-183694	Lote 4A , Finca Agrícola Santa Ana, ubicada en el Área Metropolitana de Cúcuta
20937000	260-183695	Lote 4B , Finca Agrícola Santa Ana, ubicada en el Área Metropolitana de Cúcuta
2094300	260-183692	Lote 5A , Finca Agrícola Santa Ana, ubicada en el Área Metropolitana de Cúcuta

3. **DENÍEGANSE** las demás pretensiones de los demandantes, por las razones expuestas en la parte motiva.

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen para su obediencia y cumplimiento. Cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidenta de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS
Ausente con permiso

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

