



**Problema jurídico: ¿Con la interposición de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se afecta la ejecutoriedad de un acto administrativo de contenido no tributario que constituye el título ejecutivo?**

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO - Reglas / PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO DE OBLIGACIONES NO TRIBUTARIAS – Reiteración de jurisprudencia / ALCANCE DE LA REMISIÓN AL ESTATUTO TRIBUTARIO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO / ACTO ADMINISTRATIVO EJECUTORIADO / MÉRITO EJECUTIVO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO NO TRIBUTARIO / NORMATIVA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DEL TÍTULO EJECUTIVO DE CONTENIDO NO TRIBUTARIO / NORMATIVA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DEL TÍTULO EJECUTIVO DE CARÁCTER TRIBUTARIO / EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO / EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO NO TRIBUTARIO / FIRMEZA DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Supuestos / EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Depende de su firmeza / EFECTOS DEL CONTROL DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO NO TRIBUTARIO EN EL PROCEDIMIENTO DE COBRO ADMINISTRATIVO COACTIVO - No afecta la firmeza ni el carácter ejecutorio del acto / IMPROCEDENCIA DE LA EXCEPCIÓN DE INTERPOSICIÓN DE DEMANDA DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO DE OBLIGACIONES NO TRIBUTARIAS / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

Acerca de la excepción al mandamiento de pago que pretende hacer valer la actora, relativa a la interposición de demanda contra el acto de contenido no tributario que constituye el título ejecutivo, la Sala sentó jurisprudencia en la sentencia del 14 de agosto de 2019 (exp. 23471, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez) sobre el alcance de la remisión que hace el ordinal 2.º del artículo 100 del CPACA al procedimiento de cobro coactivo regulado en el ET. (...) 4- Para la Sala, esa remisión normativa se circunscribe a las «reglas de procedimiento» que deben seguirse para adelantar el cobro coactivo de deudas no tributarias, sin afectar el concepto jurídico de «acto administrativo ejecutoriado» en los términos en los que está regulado en el artículo 99 del CPACA y que permiten adelantar su cobro con fundamento en el artículo 98 *ibidem*. Con lo cual, el mérito ejecutivo de los actos administrativos no tributarios que son objeto de cobro debe valorarse atendiendo a las reglas previstas en el Capítulo VIII del Título III de la Parte Primera del CPACA referidas a la «conclusión del procedimiento administrativo», pues el ET no es la codificación encargada de regular los criterios de formación de los actos administrativos que sustentan la ejecución, sino que lo es el CPACA. En esos términos, en los casos en los que la deuda objeto de cobro se haya constituido con fundamento en regímenes normativos distintos al ET (como ocurre en el caso aquí enjuiciado), la «ejecutoria» del acto administrativo que la contiene se rige por lo preceptuado en el artículo 89 del CPACA, no por lo establecido en el artículo 829 del ET para los actos administrativos de contenido tributario. Bajo dicha disposición del CPACA, el carácter ejecutorio del acto administrativo se configura cuando el acto ha adquirido firmeza, en los términos del artículo 87 *ibidem* (esto es, desde el día siguiente al de su notificación, si contra él no proceden recursos, o desde el día siguiente a la notificación de la decisión de los recursos interpuestos), de suerte que una vez adquirido el atributo de la firmeza y, consecuentemente, el de la ejecutoria, el acto expedido resulta obligatorio, a menos de que sea anulado por esta jurisdicción o concorra alguna de las causales de pérdida de ejecutoria indicadas taxativamente en el artículo 91 del *ejusdem*. De ahí que, a diferencia de lo que sucede con el artículo 829 del ET —que supedita la ejecutoria de los actos administrativos de contenido tributario a



la decisión definitiva del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho—, en el contexto del CPACA, el ejercicio del medio de control judicial de los actos de carácter no tributario no afecta su firmeza ni su carácter ejecutorio, tal como lo establece el artículo 101 *ibidem*, al señalar que «*la admisión de la demanda contra el acto que constituye el título ejecutivo no suspende el proceso de cobro coactivo*». En suma, conforme a los criterios de decisión sentados por esta judicatura, aunque las excepciones listadas en el artículo 831 del ET hacen parte de las normas de cobro a las que remite el CPACA, la interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho no afecta la ejecutoriedad de los actos administrativos de contenido no tributario que constituyen el título ejecutivo que se ordenó ejecutar. 5- Consecuentemente, en el caso que se juzga, la interposición de demanda contra el acto que impuso la multa objeto de cobro no constituye una excepción procedente contra el mandamiento de pago, en la medida en que el acto mencionado se encuentra en firme (artículo 87 del CPACA), goza de carácter ejecutorio (artículo 89 *ibidem*) y presta mérito ejecutivo (artículo 99 *eiusdem*). No prosperan los cargos de apelación.

**FUENTE FORMAL:** ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 829 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 831 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 87 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 89 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 91 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 98 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 99 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 100 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 101

#### **CONDENA EN COSTAS – Improcedencia por falta de prueba de su causación**

Por no estar probadas en el expediente, la Sala se abstendrá de condenar en costas en segunda instancia, conforme con lo establecido en el artículo 365.8 del CGP.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1564 DE 2012 (CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO CGP) - ARTÍCULO 365 NUMERAL 8

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el alcance de la remisión que hace el ordinal 2° del artículo 100 del CPACA al Estatuto Tributario se cita la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 14 de agosto de 2019, radicación 25000-23-37-000-2016-01378-01(23471), C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN CUARTA**

**consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

Bogotá, D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintidós (2022)

**Radicación número:** 63001-23-33-000-2019-00224-01 (25508)  
**Actor:** Empresa Multipropósito de Calarcá SAS ESP  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ)

**Temas:** Cobro coactivo. Deudas no tributarias. Excepciones al



## mandamiento de pago. Interposición de demanda contra el título ejecutivo.

### FALLO

### SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 16 de octubre de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío que negó las pretensiones de la demanda sin condenar en costas (índice 2<sup>1</sup>).

### ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Mediante la Resolución nro. 3085, del 29 de noviembre de 2017, la demandada sancionó a la actora con una multa de \$489.882.008 por incumplir una licencia ambiental (índice 2), decisión que confirmó en las Resoluciones nros. 136, del 29 de enero de 2018, y 1922, del 28 de junio de 2018 (*ibidem*). Para ejecutar la multa, libró el Mandamiento de Pago nro. 00002928, del 24 de septiembre de 2018, por el monto de la sanción impuesta más los intereses de mora; y después ordenó en la Resolución nro. 000360, del 25 de febrero de 2019, seguir adelante con la ejecución (*ibidem*). Ese mismo día la sociedad interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos sancionadores (*ibidem*), que fue admitida por auto del 06 de marzo del 2019 (*ibidem*).

### ANTECEDENTES PROCESALES

#### Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), la actora formuló las siguientes pretensiones (índice 2):

Primera: Que se declare la nulidad de la Resolución nro. 000360, del 25 de febrero de 2019, por medio de la cual, se ordenó seguir adelante con la ejecución dentro del proceso de cobro coactivo CAC-050-2018, expedida por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Quindío.

Segunda: Que como consecuencia de la anterior declaratoria y a título de restablecimiento del derecho, se reconozca que mi mandante no está obligado a cancelar las sumas cuyo cobro pretende la Corporación Autónoma Regional del Quindío y se le restablezcan sus derechos declarando que no le asiste tal obligación, se dé por terminado y se archive el proceso de cobro administrativo coactivo radicado bajo el nro. CAC-050-2018, iniciado por medio de la Resolución nro. 00002928, del 24 de septiembre de 2018, expedida por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Quindío.

Tercera: Que como consecuencia de la anterior declaratoria y a título de restablecimiento del

<sup>1</sup> Del historial de actuaciones registradas en la plataforma informática SAMAI. Las siguientes menciones a «índices» están referidas al mismo repositorio.



derecho, se levanten las medidas cautelares de embargos y retenciones de dinero, ordenadas mediante la Resolución nro. 00002928 del 24 de septiembre de 2018, expedida por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Quindío.

Cuarta: Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia, en los términos y condiciones previstas en la Ley 1437 de 2001.

A los anteriores efectos, invocó como normas violadas los artículos 4.º, 9.º y 209 de la Constitución; 829 del ET (Estatuto Tributario); y 9.11 del CPACA, bajo el siguiente concepto de violación (índice 2):

Sostuvo, con fundamento en el ordinal 4.º del artículo 829 del ET y en la letra *b*) del artículo 6.º del Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo de la demandada (Resolución Interna nro. 2455 de 2014), que el acto acusado se expidió sin competencia y con infracción de las normas en que debió fundarse, porque con él se exigió el pago de una obligación contenida en actos administrativos que no podían ser ejecutados al haber sido demandados ante esta jurisdicción. Alegó que, en su día, no pudo formular la respectiva excepción contra el mandamiento de pago porque aún no había finalizado el plazo para demandar los actos sancionadores; también que la actuación adelantada contrarió la prohibición del ordinal 11 del artículo 9.º del CPACA, que impide ejecutar actos que no se encuentren en firme, y los principios de igualdad e imparcialidad de la función pública.

### **Contestación de la demanda**

La demandada se opuso a las pretensiones de la actora (índice 2), para lo cual señaló que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta contra los actos sancionadores no impedía su ejecutoria. Defendió que, como esos actos se ejecutoriaron el 09 de agosto de 2018 (*i.e.* después de la notificación de la resolución del recurso de apelación), no operó ninguna de las causales para la pérdida de ejecutoriedad previstas en el artículo 91 del CPACA, de modo que el acto sancionador se presumía legal y era obligatorio. Por último, señaló que, como la demandante no presentó excepciones contra el mandamiento de pago, procedía expedir el acto acusado a fin de continuar con la ejecución, conforme con lo previsto en el artículo 836 del ET.

### **Sentencia apelada**

El tribunal negó las pretensiones de la demanda sin condenar en costas (índice 2). Con sustento en los artículos 829 del ET y 6.º del Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo de la demandada, juzgó que, para la fecha en que se expidió el mandamiento de pago, la multa objeto de cobro no era exigible porque no había transcurrido el término para acudir a la jurisdicción; pero consideró que de esa circunstancia no derivaba la nulidad del acto acusado, porque el análisis sobre su legalidad estaba supeditado a la orden de ejecución, sin que pudieran estudiarse hechos que tendrían que haberse planteado como excepción contra el mandamiento de pago (*i.e.* falta de ejecutoria del título).

### **Recurso de apelación**

La actora apeló la decisión del tribunal (índice 2), porque negó las pretensiones de la demanda pese a reconocer la falta de ejecutoria del acto administrativo objeto de cobro. Insistió en que en la oportunidad correspondiente no pudo formular la excepción contra el mandamiento de pago de *litispendencia*, debido a que en ese momento aún estaba corriendo el término para ejercer el medio de control. Censuró que en esas



circunstancias la demandada ordenara seguir adelante con la ejecución pese a que tenía conocimiento de que se habían iniciado los trámites para la procedibilidad de la demanda contra los actos sancionadores, a través de un intento de conciliación prejudicial.

### **Alegatos de conclusión**

La demandante reiteró los argumentos expuestos en las anteriores etapas procesales y añadió que el acto demandando se basó en una premisa que contrariaba el ordinal 4.º del artículo 829 del ET, según la cual estaba ejecutoriado el acto sancionador pese a haber sido demandado (índice 16). La parte demandada guardó silencio.

El ministerio público pidió confirmar la sentencia de primer grado, aduciendo que la falta de admisión de la demanda contra los actos que constituían el título ejecutivo no impedía que la actora formulara excepciones contra el mandamiento de pago, en tanto podía aportar la prueba en la oportunidad procesal prevista en el artículo 832 del ET. Agregó que era improcedente sustentar la ilegalidad del acto de ejecución con la interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el título ejecutivo, puesto que ello debió proponerse como excepción contra el mandamiento de pago. Finalmente, adujo que, de prosperar la excepción, su efecto jurídico no era la nulidad del acto acusado sino la suspensión del proceso de cobro coactivo (índice 17).

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

1- Juzga la Sala la legalidad del acto acusado, atendiendo a los cargos formulados por la actora, en calidad de apelante única, contra la sentencia de primera instancia que negó pretensiones sin condenar en costas, todo porque no se promovió, contra el mandamiento de pago, la excepción de interposición de demanda contra el acto que impuso la multa que es objeto del cobro coactivo.

2- Específicamente, reprocha la apelante que el tribunal negara sus pretensiones, pese a que reconoció que el mandamiento de pago se refirió a una deuda determinada en actos que carecían de ejecutoriedad. Alega que en el caso la demandada le impidió excepcionar en tiempo al proferir el mandamiento de pago cuando antes de que finalizara el término para demandar.

De modo que la recurrente no controvierte que debió formular la excepción, ni que omitió hacerlo. Lo que plantea es que se le reconozca la procedencia de la excepción, dado que sí demandó el acto sancionador, pero no pudo formular la excepción en la oportunidad correspondiente porque su contraparte profirió el mandamiento de pago antes de que hubiese interpuesto la demanda contra el acto que constituía el título ejecutivo que pretendía cobrar.

3- Acerca de la excepción al mandamiento de pago que pretende hacer valer la actora, relativa a la interposición de demanda contra el acto de contenido no tributario que constituye el título ejecutivo, la Sala sentó jurisprudencia en la sentencia del 14 de agosto de 2019 (exp. 23471, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez) sobre el alcance de la remisión que hace el ordinal 2.º del artículo 100 del CPACA al procedimiento de cobro coactivo regulado en el ET. Corresponde por tanto decidir el presente caso conforme a tal criterio de decisión judicial que se reitera.



4- Para la Sala, esa remisión normativa se circunscribe a las «*reglas de procedimiento*» que deben seguirse para adelantar el cobro coactivo de deudas no tributarias, sin afectar el concepto jurídico de «*acto administrativo ejecutoriado*» en los términos en los que está regulado en el artículo 99 del CPACA y que permiten adelantar su cobro con fundamento en el artículo 98 *ibidem*. Con lo cual, el mérito ejecutivo de los actos administrativos no tributarios que son objeto de cobro debe valorarse atendiendo a las reglas previstas en el Capítulo VIII del Título III de la Parte Primera del CPACA referidas a la «*conclusión del procedimiento administrativo*», pues el ET no es la codificación encargada de regular los criterios de formación de los actos administrativos que sustentan la ejecución, sino que lo es el CPACA. En esos términos, en los casos en los que la deuda objeto de cobro se haya constituido con fundamento en regímenes normativos distintos al ET (como ocurre en el caso aquí enjuiciado), la «*ejecutoria*» del acto administrativo que la contiene se rige por lo preceptuado en el artículo 89 del CPACA, no por lo establecido en el artículo 829 del ET para los actos administrativos de contenido tributario.

Bajo dicha disposición del CPACA, el carácter ejecutivo del acto administrativo se configura cuando el acto ha adquirido firmeza, en los términos del artículo 87 *ibidem* (esto es, desde el día siguiente al de su notificación, si contra él no proceden recursos, o desde el día siguiente a la notificación de la decisión de los recursos interpuestos), de suerte que una vez adquirido el atributo de la firmeza y, consecuentemente, el de la ejecutoria, el acto expedido resulta obligatorio, a menos de que sea anulado por esta jurisdicción o concurra alguna de las causales de pérdida de ejecutoria indicadas taxativamente en el artículo 91 del *ejusdem*.

De ahí que, a diferencia de lo que sucede con el artículo 829 del ET —que supedita la ejecutoria de los actos administrativos de contenido tributario a la decisión definitiva del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho—, en el contexto del CPACA, el ejercicio del medio de control judicial de los actos de carácter no tributario no afecta su firmeza ni su carácter ejecutivo, tal como lo establece el artículo 101 *ibidem*, al señalar que «*la admisión de la demanda contra el acto que constituye el título ejecutivo no suspende el proceso de cobro coactivo*».

En suma, conforme a los criterios de decisión sentados por esta judicatura, aunque las excepciones listadas en el artículo 831 del ET hacen parte de las normas de cobro a las que remite el CPACA, la interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho no afecta la ejecutoriedad de los actos administrativos de contenido no tributario que constituyen el título ejecutivo que se ordenó ejecutar.

5- Consecuentemente, en el caso que se juzga, la interposición de demanda contra el acto que impuso la multa objeto de cobro no constituye una excepción procedente contra el mandamiento de pago, en la medida en que el acto mencionado se encuentra en firme (artículo 87 del CPACA), goza de carácter ejecutivo (artículo 89 *ibidem*) y presta mérito ejecutivo (artículo 99 *ejusdem*). No prosperan los cargos de apelación.

6- Por no estar probadas en el expediente, la Sala se abstendrá de condenar en costas en segunda instancia, conforme con lo establecido en el artículo 365.8 del CGP.

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



## FALLA

1. **Confirmar** la sentencia apelada.
2. Sin condena en costas en ninguna de las instancias.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

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

*(Firmado electrónicamente)*  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Presidente

*(Firmado electrónicamente)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Aclaro voto

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

### **ACLARACIÓN DE VOTO / PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO - Reglas / ALCANCE DE LA REMISIÓN AL ESTATUTO TRIBUTARIO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO - El numeral 2 del artículo 100 del CPACA no fija un orden de prelación normativa del CPACA frente al Estatuto Tributario en los procedimientos de cobro coactivo no regidos por reglas especiales / INEXISTENCIA DE ORDEN DE PRELACIÓN NORMATIVA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE COBRO COACTIVO NO REGIDOS POR REGLAS ESPECIALES / MARCO DE APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO DEL ESTATUTO TRIBUTARIO**

Mi desacuerdo con la posición asumida por la Sala, como lo expuse en el salvamento de voto a la sentencia del 14 de agosto de 2019, radica en la interpretación dada al numeral 2 del artículo 100 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con la cual, considero que se desconoce la remisión del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, y se limita el marco de aplicación del procedimiento de cobro coactivo establecido en el Estatuto Tributario. Contrario a lo argumentado en la sentencia objeto de aclaración, el numeral 2 del artículo 100 del CPACA no determinó su aplicación preferente sobre las disposiciones del Estatuto Tributario, en relación con los procedimientos de cobro que no cuentan con reglas especiales, pues la norma es clara al señalar que los mismos «se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario», sin fijar un orden de prelación, como lo hace la providencia. Considero que el citado artículo 100 fijó una serie de remisiones que por regla general recaen en el Estatuto Tributario, y de forma residual, en el CPACA y en la legislación civil, lo cual se advierte en los numerales 2 y 3 de dicho artículo, y en el inciso final al indicar que, «para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código



[...]», lo que resulta acorde con la remisión hecha por el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, a la legislación fiscal.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 100 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 100 NUMERAL 3 / LEY 1066 DE 2006 - ARTÍCULO 5

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el desacuerdo con la interpretación dada al numeral 2 del artículo 100 de la Ley 1437 de 2011, se cita el salvamento de voto de la Consejera Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto en la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta del 14 de agosto de 2019, Radicación 25000-23-37-000-2016-01378-01, número interno 23471, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

**FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO EJECUTIVO / EXCEPCIÓN DE FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO EJECUTIVO / IMPROCEDENCIA DE LAS EXCEPCIONES CONTRA EL MANDAMIENTO EJECUTIVO EN EL CONTROL DE LEGALIDAD DEL ACTO QUE ORDENA SEGUIR ADELANTE CON LA EJECUCIÓN / OPORTUNIDAD PARA FORMULAR EXCEPCIONES CONTRA EL MANDAMIENTO EJECUTIVO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO / EXCEPCIÓN DE INTERPOSICIÓN DE DEMANDA DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Procedencia**

En cuanto al argumento, según el cual, «la interposición de demanda contra el acto que impuso la multa objeto de cobro no constituye una excepción procedente contra el mandamiento de pago», encuentro que tal como lo advirtió el a quo, el artículo 6 del Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo de la entidad demandada prevé que el título ejecutivo «debe haberse notificado y estar ejecutoriado, lo que sucede cuando no procedan recursos, cuando vencido el plazo para interponerlos no se hayan presentado, cuando se haya renunciado o desistido de ellos y cuando éstos o las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho se hayan decidido en forma definitiva» [...], redacción que coincide con lo señalado en el artículo 829 del ET, norma a la que se remite, que supedita la ejecutoria de los actos administrativos objeto de cobro a la decisión definitiva de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho cuando esta se ha ejercido, de ahí que discrepe de tal afirmación. Por lo anterior, concuerdo con el tribunal en el sentido que para cuando se expidió el mandamiento de pago (24 de septiembre de 2018), los actos mediante los cuales se le impuso sanción a la Empresa Multipropósito de Calarcá SAS E.S.P, que son objeto de cobro (Resoluciones nros. 136 del 29 de enero de 2018 y 1922 del 28 de junio de 2018) no estaban ejecutoriados, porque aún no había transcurrido el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, cuestión que debía proponerse como excepción (falta de ejecutoria), pese a lo cual, la parte actora omitió hacerlo, no siendo posible que, en este caso, en el que se juzga la legalidad del acto que ordenó seguir adelante la ejecución, se discuta ese hecho.

**FUENTE FORMAL:** ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 829 / RESOLUCIÓN 2455 DE 2014 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - ARTÍCULO 6

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





**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 63001-23-33-000-2019-00224-01 [25508]  
**Demandante:** Empresa Multipropósito de Calarcá SAS E.S.P.  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ)

## ACLARACIÓN DE VOTO

Con el respeto debido por la decisión mayoritaria, me permito aclarar el voto en la sentencia proferida dentro del expediente de la referencia, que resolvió confirmar la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo del Quindío<sup>2</sup>.

En la providencia se precisa que, en casos como el presente, en los que se adelanta el cobro de una deuda constituida con fundamento en regímenes normativos distintos al ET, la «*ejecutoria*» del acto administrativo que la contiene se rige por lo preceptuado en el artículo 89 del CPACA y no por lo establecido en el artículo 829 del ET. Por lo anterior, se concluyó que «*en el caso que se juzga, la interposición de demanda contra el acto que impuso la multa objeto de cobro no constituye una excepción procedente contra el mandamiento de pago, en la medida en que el acto mencionado se encuentra en firme (artículo 87 del CPACA), goza de carácter ejecutorio (artículo 89 ibidem) y presta mérito ejecutivo (artículo 99 ejusdem)*».

Mi desacuerdo con la posición asumida por la Sala, como lo expuse en el salvamento de voto a la sentencia del 14 de agosto de 2019<sup>3</sup>, radica en la interpretación dada al numeral 2 del artículo 100 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con la cual, considero que se desconoce la remisión del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, y se limita el marco de aplicación del procedimiento de cobro coactivo establecido en el Estatuto Tributario.

Contrario a lo argumentado en la sentencia objeto de aclaración, el numeral 2 del artículo 100 del CPACA no determinó su aplicación preferente sobre las disposiciones del Estatuto Tributario, en relación con los procedimientos de cobro que no cuentan con reglas especiales, pues la norma es clara al señalar que los mismos «*se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario*», sin fijar un orden de prelación, como lo hace la providencia.

Considero que el citado artículo 100 fijó una serie de remisiones que por regla general recaen en el Estatuto Tributario, y de forma residual, en el CPACA y en la legislación civil, lo cual se advierte en los numerales 2 y 3 de dicho artículo, y en el inciso final al indicar que, «*para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código [...]*», lo que resulta acorde con la remisión hecha por el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006<sup>4</sup>, a la legislación fiscal.

En cuanto al argumento, según el cual, «*la interposición de demanda contra el acto que impuso la multa objeto de cobro no constituye una excepción procedente contra el mandamiento de pago*», encuentro que tal como lo advirtió el *a quo*, el artículo 6 del Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo de la entidad demandada<sup>5</sup> prevé que el título ejecutivo «*debe haberse notificado y estar ejecutoriado, lo que sucede cuando no procedan recursos, cuando vencido el plazo para interponerlos no se hayan presentado, cuando se haya renunciado o*

<sup>2</sup> El tribunal negó las pretensiones de la demanda, porque «*[p]ara la fecha en que se expidió el mandamiento de pago, la sanción objeto de cobro no era exigible, pues no había transcurrido el término para demandar el acto sancionador. Sin embargo, consideró que ello no configuraba la nulidad del acto acusado, porque el análisis sobre su legalidad estaba supeditado a la orden de ejecución, sin que pudieran estudiarse hechos que debían proponerse como excepción contra el mandamiento de pago (i.e. falta de ejecutoria del título)*».

<sup>3</sup> Exp. 23471. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Demandante: Gustavo Petro Urrego. Demandado: Superintendencia de Industria y Comercio. Que en esta oportunidad se reitera.

<sup>4</sup> L.1066/2006 «*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>5</sup> Corporación Autónoma Regional del Quindío en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º numeral 1º de la Ley 1066 de 2006<sup>5</sup> adoptó internamente un Manual de cobro persuasivo y coactivo, el cual fue reglamentado mediante la Resolución 2455 de 2014



*desistido de ellos y cuando éstos o las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho se hayan decidido en forma definitiva»<sup>6</sup>* [Se destaca], redacción que coincide con lo señalado en el artículo 829 del ET, norma a la que se remite, que supedita la ejecutoria de los actos administrativos objeto de cobro a la decisión definitiva de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho cuando esta se ha ejercido, de ahí que discrepe de tal afirmación.

Por lo anterior, concuerdo con el tribunal en el sentido que para cuando se expidió el mandamiento de pago (24 de septiembre de 2018), los actos mediante los cuales se le impuso sanción a la Empresa Multipropósito de Calarcá SAS E.S.P, que son objeto de cobro (Resoluciones nros. 136 del 29 de enero de 2018 y 1922 del 28 de junio de 2018) no estaban ejecutoriados, porque aún no había transcurrido el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, cuestión que debía proponerse como excepción (falta de ejecutoria)<sup>7</sup>, pese a lo cual, la parte actora omitió hacerlo, no siendo posible que, en este caso, en el que se juzga la legalidad del acto que ordenó seguir adelante la ejecución, se discuta ese hecho.

En los términos señalados pongo de presente que comparto la decisión de confirmar la sentencia apelada, pero discrepo de las razones expuestas en la providencia, ya que si bien el título ejecutivo no estaba ejecutoriado para cuando se libró el mandamiento de pago, esa circunstancia debía ser alegada en su oportunidad como excepción, razón por la cual no es posible abordar su estudio en este proceso, en el que se solicita la nulidad de la Resolución nro. 000360 del 25 de febrero de 2019, que ordenó seguir adelante con la ejecución.

Con todo comedimiento,

*(Firmado electrónicamente)*

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

<sup>6</sup> Así consta en la sentencia apelada. Índice 2 de SAMAI. «17\_ED\_SENTENCIA 1 INSTANCI\_016 SentenciaPrimeraInstanciaTAQ.p df(.pdf) NroActua 2».

<sup>7</sup> En la sentencia del 30 de septiembre de 2021, Exp. 25626, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, la Sala expuso que cuando el mandamiento de pago se libra mientras transcurre la oportunidad para demandar los actos que constituyen el título de la obligación, la entidad no cuenta con un título ejecutoriado y, por lo tanto, no está habilitada para iniciar el procedimiento de cobro coactivo.