



CONSTITUCIÓN DE PÓLIZA A EFECTOS DE CONJURAR LAS MEDIDAS CAUTELARES IMPUESTAS EN MARCO DEL COBRO COACTIVO – No pronunciamiento / ARGUMENTO NUEVO NO PLANTEADO EN INSTANCIA PROCESAL ANTERIOR – No pronunciamiento

[L]a Sala advierte que la Administración destinó parte del recurso de apelación a detallar toda la discusión que giró en torno a los intentos, por parte de la demandante, de constituir pólizas a efectos de conjurar las medidas cautelares impuestas en marco del cobro coactivo. La Sala resuelve no pronunciarse sobre esa discusión en vista de que no guarda relación con los cargos de nulidad planteados en la demanda y el fallo de primera instancia. 1.2- Tampoco serán objeto de análisis las alegaciones de conclusión referentes al peligro de las finanzas públicas de la entidad territorial, por tratarse de argumentos nuevos, no planteados en instancias procesales anteriores, ni la petición subsidiaria por ser ajena a los presupuestos fácticos, probatorios y jurídicos del caso bajo examen.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO – Presupuesto. Es la existencia de alguno de los títulos que prestan mérito ejecutivo, enumerados en el artículo 828 del ET / EJECUTORIA DE LA RESOLUCIÓN SANCIÓN – Evento / EXCEPCIONES PROCEDENTES CONTRA EL MANDAMIENTO DE PAGO – Enunciación / OPORTUNIDAD PARA ALEGAR LA EXCEPCIÓN DE INTERPOSICIÓN DE DEMANDA CONTRA EL TÍTULO EJECUTIVO – Reiteración de jurisprudencia / EXCEPCIÓN DE INTERPOSICIÓN DE DEMANDA DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Oportunidad / EXCEPCIÓN DE INTERPOSICIÓN DE DEMANDA CONTRA EL MANDAMIENTO DE PAGO EN PROCESO DE COBRO ADMINISTRATIVO COACTIVO - Interpretación del numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario. La sola prueba de la interposición de la demanda es suficiente para suspender la fuerza ejecutoria del acto, hasta que la jurisdicción decida de manera definitiva la respectiva demanda / EXCEPCIÓN DE FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO EJECUTIVO – Declara probada / EXCEPCIÓN DE INTERPOSICIÓN DE DEMANDA DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Declara probada

El presupuesto para iniciar un procedimiento de cobro coactivo tributario es la existencia de alguno de los títulos que prestan mérito ejecutivo, enumerados en el artículo 828 del ET. El ordinal 3.º del referido artículo establece que los actos administrativos en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero en favor de la administración de impuestos, como lo son las resoluciones que imponen sanciones, se consideran títulos ejecutivos, siempre que estén debidamente ejecutoriados, requisito que alude a la eficacia del acto, es decir, la capacidad de la Administración para ejecutar su contenido. Ahora, el artículo 829 del ET, aclara en qué circunstancias un acto administrativo que sirve de fundamento para un cobro coactivo, adquiere ejecutoria. En lo que concierne al caso bajo examen, según el ordinal 4.º, una resolución sanción adquiere ejecutoria cuando los recursos interpuestos en sede administrativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso. De ahí que, a voces del artículo 831 del ET, la falta de ejecutoria, derivada de la existencia de un proceso judicial pendiente de decisión definitiva, y la interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, constituyan excepciones contra el mandamiento de pago. Si bien el artículo 830 del ET, establece que, dentro de los 15 días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el deudor podrá proponer mediante escrito las excepciones contempladas en el artículo 831 del ET, en lo que respecta a la excepción 5.º la regla es distinta. Así se reconoció en la Sección en la Sentencia del 20 de agosto de 2020 (exp. 24301, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez (E)), cuando se precisó que la oportunidad para alegar la excepción de interposición de demanda contra el



título no siempre será el término previsto en el artículo 830 del ET, en la medida en que la Administración puede librar el mandamiento de pago y notificarlo al día siguiente de la notificación del acto administrativo con el que finalizó el procedimiento sancionatorio, en cuyo caso la actora tendrá quince días hábiles para formular excepciones, mientras que, por otra parte, contará con cuatro meses para demandar en nulidad y restablecimiento del derecho los actos que conforman el título. Es cierto que la jurisprudencia de esta corporación relativa a la configuración y oportunidad para probar las excepciones de falta de ejecutoria, derivada de la existencia de un proceso judicial pendiente de decisión definitiva y de interposición de demandas de restablecimiento del derecho no ha sido pacífica. No obstante, la posición vigente de la Sala, es la contemplada en la sentencia del 6 de noviembre de 2019 (exp. 23198, CP: Milton Chaves García), según la cual, la sola prueba de la interposición de la demanda es suficiente para suspender la fuerza ejecutoria del acto, hasta que la jurisdicción decida de manera definitiva la respectiva demanda y, al igual, acredita la configuración de la excepción 5.º del artículo 831 del ET. Luego de encontrarse probada alguna excepción contra el mandamiento de pago, en los términos del artículo 833 del ET, procede la terminación del cobro coactivo cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. (...) [L]a Sala concluye que, desde el memorial de excepciones contra el mandamiento de pago, la parte actora acreditó la configuración de las excepciones 3.º y 5.º del artículo 831 del ET, con la copia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el título ejecutivo que, contrario a lo manifestado por la demandada en el recurso, si contaba con una fecha de radicación. Por otra parte, el hecho de que la demanda haya sido aportada en copia simple, en los términos del artículo 244 del CGP, no afecta la su autenticidad. Más aún porque la veracidad de su contenido es respaldada por las bases de consulta de procesos judiciales. Con la incorporación del auto admisorio en el recurso de reposición contra la resolución que declaró no probadas las excepciones contra el mandamiento de pago, la demandante simplemente mejoró la prueba de la concreción de las excepciones contra el mandamiento de pago. Que la Administración haya presentado un recurso de reposición contra esa providencia no altera las circunstancias fácticas y probatorias que soportan la concreción de las excepciones 3.º y 5.º del artículo 831 del ET, pues se insiste, para la configuración de dichas excepciones basta la interposición de la demanda. Adicionalmente, es cierto que la demandada fue notificada del auto admisorio de la demanda, así fuere por conducta concluyente, pues de lo contrario no la habría recurrido. Por ende, la Administración debió declarar probadas las excepciones desde la expedición de la resolución por medio de la cual resolvió el recurso de reposición, cuya consecuencia jurídica, de acuerdo con el artículo 833 del ET, es la terminación del procedimiento de cobro coactivo y el levantamiento de las medidas cautelares.

FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 828 ORDINAL 3 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 829 ORDINAL 4 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 831 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 830 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 831 NUMERAL 5 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 833 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 831 NUMERAL 3 / LEY 1564 DE 2012 (CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO) – ARTÍCULO 244

CONDENA EN COSTAS – Improcedencia. Por falta de prueba de su causación

[E]n lo relativo a la condena en costas en segunda instancia, la Sala se abstendrá de imponerlas, toda vez que no se encuentran acreditadas las exigencias que hace el ordinal 8.º del artículo 365 del CGP (norma aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA) para su procedencia.



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

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 08001-23-33-000-2018-00002-02 (25263)

Actor: COMCEL S. A.

Demandado: MUNICIPIO DE SABANAGRANDE, ATLÁNTICO.

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 11 de octubre del 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión A que resolvió (f. 270):

PRIMERO.- Declárese no probadas las excepciones propuestas.

SEGUNDO.- Declárese la nulidad de la Resolución No. 60 del 30 de octubre de 2017 “Por la cual se resuelven las excepciones propuestas en el mandamiento de pago”, y de la Resolución No. 63 del 01 de diciembre de 2017, “Por la cual se resuelve un recurso de reposición contra la Resolución No. 60 de 2017 y se dictan distintas órdenes”, ambas signadas por el Secretario de Hacienda Municipal de Sabanagrande – Atlántico.

TERCERO.- Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, el proceso de cobro coactivo fundado en las Resoluciones No. 004 de mayo 8 y 06 de 1 de septiembre de 2017, se DECLARA TERMINADO, por su no ejecutoriedad por lo que, todas las medidas cautelares que fueron decretadas contra el deudor aquí demandante COMCEL S.A. en el mismo, DEBEN LEVANTARSE AUTOMÁTICAMENTE Y DE MANERA DEFINITIVA.

CUARTO.- Sin costas.

(...)

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El 25 de septiembre de 2017, la Administración expidió el Mandamiento de Pago nro. 01-2017, a través del cual resolvió librar una orden de pago a cargo de la parte actora por concepto de la sanción por no declarar el ICA durante los periodos 2011 a 2015 (ff. 42 a 44 cp¹). El 11 de octubre del 2017, la demandante interpuso un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos que componen el título ejecutivo (f. 186 caa²), cuya copia (ff.

¹ Cuaderno principal.

² Cuaderno de antecedentes administrativos.



186 a 223 caa), aportó junto con el escrito de excepciones contra el mandamiento de pago del 24 de octubre de 2017. En este alegó la falta de ejecutoria del título y la excepción de interposición de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (ff. 46 a 52 cp). Mediante la Resolución nro. 60, del 30 de octubre de 2017, la Administración declaró no probadas las excepciones contra el mandamiento de pago (ff. 54 a 62 cp), decisión, que la parte actora recurrió el 29 de noviembre de 2017 (ff. 64 a 70 cp). Al recurso de reposición anexó una copia del auto admisorio de la demanda contra el título ejecutivo (ff. 303 y 304 caa). Con todo, la Administración expidió la Resolución nro. 63, del 1 de diciembre de 2017, en la que decidió: a) no reponer la Resolución nro. 60, del 30 de octubre de 2017; b) seguir adelante con el cobro coactivo del Mandamiento de Pago nro. 01-2017 de 2017; y c) ordenar el embargo y secuestro de las cuentas bancarias de la sociedad demandante hasta por la suma de \$10.579.125.027 (ff. 72 a 78 cp).

ANTECEDENTES DEL PROCESO

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 (ff. 1 y 2):

PRIMERO.- Que, son nulos los siguientes Actos Administrativos:

A-) La Resolución No. 60 del 30 de octubre de 2017, por medio de la cual la Secretaría de Hacienda Municipal de Sabanagrande Departamento del Atlántico, resolvió las excepciones propuestas por "COMCEL S. A." contra el Mandamiento de Pago No. 01-2017 del 25 de septiembre de 2017 en cuantía de \$10.579.125.027.60, correspondiente a la sanción impuesta por no presentar las declaraciones del impuesto de industria y comercio, por los años gravables de 2012, 2013, 2014 y 2015.

B-) La Resolución No. 63 del 01 de diciembre de 2017, por medio de la cual la Secretaría de Hacienda Municipal de Sabanagrande Departamento del Atlántico, confirmó el Acto Administrativo de que trata el numeral anterior.

SEGUNDO.- Que, como consecuencia de lo anterior, se declaren probadas las excepciones de falta de ejecutoria del título y la de interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa, propuestas por "COMCEL S. A."

A los anteriores efectos, la demandante invocó como disposiciones violadas los artículos 829 ordinal 4.º, 831 ordinal 3.º y 5.º del ET (Estatuto Tributario, Decreto 624 de 1989); y el ETL (Estatuto Tributario Local, Acuerdo nro. 13 de 2009). El concepto de violación planteado se sintetiza así (ff. 10 a 14):

Alegó que el título ejecutivo que se pretende cobrar a través de los actos administrativos demandados no está ejecutoriado, puesto que se demandó ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, está identificado con el número de radicación 08-001-23-33-000-2017-01272-00 y se encuentra al despacho para resolver el recurso de reposición interpuesto por la parte demandada contra el auto admisorio de la demanda. Con el fin de reforzar su tesis, citó el concepto del 9 de agosto de 2007 (exp.1835, CP: Luis Fernando Álvarez Jaramillo), proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta corporación, en el que se explica que el artículo 829 ordinal 4.º del ET se debe interpretar en dos momentos. El primero, cuando se recurre el acto administrativo, que posterga la concreción de su firmeza o ejecutoria, hasta tanto este no sea resuelto. Y el segundo, cuando el acto administrativo en firme se demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que es un nuevo momento en el que se suspende su ejecución, hasta tanto el proceso judicial no haya sido resuelto de forma definitiva. Ese



segundo momento, es precisamente la razón por la cual el artículo 828 del ET lista las sentencias judiciales ejecutoriadas como títulos ejecutivos. Bajo ese contexto, también probó la materialización de la excepción contra el mandamiento de pago por la interposición de una demanda de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Contestación de la demanda

La Administración se opuso a las pretensiones de la demanda (ff. 96 a 118). Sostuvo que la parte actora no relató correctamente los hechos. En ese sentido, recalcó que, con el escrito de excepciones contra el mandamiento de pago, esta aportó una copia simple de la demanda que instauró contra el título ejecutivo. Ahora bien, según la Sentencia 1 de octubre de 2009 (exp. 16974, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia), para acreditar la excepción de interposición de demanda de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se debe probar la interposición y admisión de la demanda. Dado que, al resolver las excepciones contra el mandamiento de pago, no se había admitido la demanda, su decisión de negar las excepciones fue legal. Explicó que no se le había notificado en debida forma el Auto admisorio, el cual, a su vez, carecía de firmeza, ya que el tribunal administrativo aún no había resuelto el recurso de reposición que interpuso contra la misma.

Agregó que la sentencia previamente citada prima sobre el concepto expedido por la Sala de Consulta de Servicio Civil porque fue proferida por jueces especializados y es más recientes. También alegó que, atribuirle efectos jurídicos al auto admisorio antes de que se resuelva el recurso de reposición, de acuerdo con la Sentencia del 16 de febrero de 1996 (exp. 7565, CP: Julio Enrique Correa Restrepo) contravendría su derecho a la defensa. Volviendo a la sentencia del 1 de octubre de 2009 (exp. 16974, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia) dispuso que las excepciones deben configurarse antes de que se expida el mandamiento de pago, lo que no sucedió en el caso objeto de juzgamiento. Ese fue el motivo por el cual no le atribuyó efectos jurídicos a la copia simple del auto admisorio de la demanda contra el título ejecutivo, que la parte actora aportó en el recurso de reposición contra la resolución que negó las excepciones contra el mandamiento de pago.

Con fundamento en lo expuesto formuló una excepción por «*inexistencia del quebrantamiento de normas y la violación de las mismas, las cuales se mencionan por el demandante en el inexacto acápite del concepto de la violación*». Además, solicitó al juez que declarara cualquier excepción que de oficio encontrara acreditada.

Sentencia apelada

El tribunal declaró la nulidad de los actos demandados, al tiempo que ordenó dar por terminado el procedimiento de cobro coactivo y levantar las medidas cautelares, sin condenar en costas (ff. 253 a 271).

Advirtió que la parte actora probó que interpuso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo una demanda contra los actos que componen el título ejecutivo, la cual fue admitida el 15 de noviembre de 2017. Contrario a lo afirmado por la Administración, el *a quo* determinó que, el hecho de que esta hubiera recurrido la providencia era evidencia de que supo que la demanda contra el título ejecutivo se admitió. En ese orden de ideas, la demandante acreditó la materialización de las excepciones de falta de ejecutoria e interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, desde la discusión en sede administrativa.



Si bien estas se configuraron después de que precluyó la oportunidad para presentar excepciones contra el mandamiento de pago, no es óbice para reconocer que el título ejecutivo ya no goza de ejecutoria (sentencia del 12 de diciembre de 2018 (exp. 22239, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto). Lo anterior, en la medida en que una interpretación sistemática del ET articulada con lo dispuesto por esta corporación en las sentencias del 12 de noviembre de 2015 (exp. 21537, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia), del 21 de junio de 2018 (exp. 22017, CP: Milton Chaves García) y del 4 de julio de 2019 (exp. 23632, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez), permite concluir que la excepción de interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se puede acreditar ya sea en el transcurso del procedimiento de cobro coactivo o en instancias judiciales.

Recurso de apelación

La parte demandada apeló la decisión de primera instancia (ff. 278 a 293) ampliando los argumentos que formuló en la contestación de la demanda.

En ese sentido, indicó que, en el escrito de excepciones contra el mandamiento de pago, la parte actora aportó una copia simple del escrito de la demanda sin constancia de radicación. Dicha prueba era insuficiente para acreditar la concreción de la excepción de interposición de demanda de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, puesto que la Sentencia del 1 de octubre de 2009 (exp. 16974, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia) exige que se acredite la interposición y admisión de la demanda ejecutoriada. De ahí que se negaran las excepciones contra el mandamiento de pago. Añadió que, al momento de resolver las excepciones contra el mandamiento de pago, no se le había notificado en debida forma el auto admisorio de la demanda contra el título ejecutivo. Además, lo repuso y, por ende, este no podía adquirir firmeza hasta tanto no fuera resuelto el recurso.

Pese a que la parte actora presentó junto con el recurso de reposición contra la resolución que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago, una copia del auto admisorio, esta carecía de mérito probatorio, en la medida en que era una copia simple. Tampoco podía reconocer la concreción de la excepción 5.º del artículo 831 del ET, pues esta se materializó después de que se expidió el mandamiento de pago y según la Sentencia del 1 de octubre de 2009 (exp. 16974, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia) y del 23 de abril de 2007 (exp. 15056, CP: Ligia López Díaz), solo se pueden declarar probadas las excepciones que ocurrieron con antelación a la expedición del mandamiento de pago. Insistió en que el auto admisorio carecía de firmeza, porque lo había recurrido y, agregó que atribuirle efectos jurídicos antes de resolver el recurso de reposición, de acuerdo con las Sentencias del 16 de febrero de 1996 (exp. 7565, CP: Julio Enrique Correa Restrepo) y del 29 de octubre de 2015 (exp. 40926, CP: Danilo Rojas Betancourt) contravendría su derecho a la defensa.

Finalmente, explicó los motivos por los cuales rechazó las distintas pólizas que la parte actora presentó en el transcurso del procedimiento de cobro coactivo.

Alegatos de conclusión

La demandante (Índice 17³) realizó un breve relato sobre todas las actuaciones del proceso y describió la forma en que aplican las excepciones discutidas desde la

³ Del historial de actuaciones registradas en el aplicativo informático Samai. Las demás menciones a «índices» están referidas al mismo repositorio.



perspectiva del Estatuto Tributario y del CPACA. Solicitó que se aplicase el precedente fijado en la Sentencia del 12 de noviembre de 2015 (exp. 21537, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia) por tener circunstancias fácticas, probatorias y jurídicas similares a las del *sub lite* así como la Sentencia del 12 de julio de 2018 (exp. 23198, CP: Milton Chaves García), en la que la Sala rectifica su posición respecto a la prueba de la excepción 5.º del artículo 831 del ET al mandamiento de pago, en el sentido de precisar que con la sola interposición de la demanda se acredita su configuración. Advirtió que las copias simples de la demanda interpuesta que aportó en desarrollo del procedimiento de cobro coactivo eran válidas y que en el momento en que la Administración recurrió el auto admisorio de la demanda contra el título ejecutivo, operó la notificación por conducta concluyente regulada en los artículos 301 del CGP y 72 del CPACA. Finalmente, destacó que, según el inciso 2.º del artículo 244 del CGP, las copias de los documentos privados emanados de las partes o de terceros se presumen auténticos.

La demandada (Índice 18) reprodujo el recurso de apelación. Adicionalmente aseguró que actuó en defensa del patrimonio público y que la demandante no logró desvirtuar la legalidad de los actos administrativos demandados. De modo que no se explicaba por qué razón el *a quo* decidió acceder a las pretensiones de la demanda y, consecuentemente, poner en peligro las finanzas y viabilidad del municipio. Mas aún, advirtió que de confirmarse el fallo impugnado se llevaría a la quiebra al municipio y se sentaría un nefasto precedente en materia tributaria. Subsidiariamente, pidió que se modulara la condena, de modo que no se ordenara la devolución del dinero captado vía tributo, sino que se tomara esa suma como un anticipo del impuesto sobre la renta a cargo de la demandante. Lo anterior, en aplicación del precedente que fijó la Corte Constitución en un fallo que no identificó, en el que declaró inexecutable el impuesto solidario y se ordenó que lo pagado por los sujetos pasivos se le diera el trato de anticipo del impuesto sobre la renta para la vigencia 2020, pagadero en el 2021.

El Ministerio Público (Índice 20) citó las sentencias del 11 de julio de 2013 (exp. 18216, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) y del 18 de febrero de 2016 (exp. 20941, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia), en las que esta corporación estableció que la excepción de interposición de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo se prueba con la admisión de la demanda y tiene como efecto suspender el procedimiento de cobro coactivo. En ese orden, solicitó revocar la sentencia de primera instancia, ordenar suspender el procedimiento de cobro coactivo hasta tanto no haya decisión definitiva sobre la legalidad del título ejecutivo, y levantar las medidas cautelares.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- La Sala juzga la legalidad de los actos administrativos enjuiciados, atendiendo a los cargos de apelación formulados por la parte demandada contra la sentencia de primera instancia.

Le corresponde a la Sala determinar si las excepciones contra el mandamiento de pago por falta de ejecutoria del título e interposición de demanda de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, exigen que el auto admisorio de la demanda esté en firme, como lo sostuvo la demandada, o si, como lo argumentó la demandante y el *a quo*, basta que el ejecutado aporte una copia simple de la demanda con sello o comprobante de radicación.

1.1- Como cuestión previa la Sala advierte que la Administración destinó parte del



recurso de apelación a detallar toda la discusión que giró en torno a los intentos, por parte de la demandante, de constituir pólizas a efectos de conjurar las medidas cautelares impuestas en marco del cobro coactivo. La Sala resuelve no pronunciarse sobre esa discusión en vista de que no guarda relación con los cargos de nulidad planteados en la demanda y el fallo de primera instancia.

1.2- Tampoco serán objeto de análisis las alegaciones de conclusión referentes al peligro de las finanzas públicas de la entidad territorial, por tratarse de argumentos nuevos, no planteados en instancias procesales anteriores, ni la petición subsidiaria por ser ajena a los presupuestos fácticos, probatorios y jurídicos del caso bajo examen.

2- El presupuesto para iniciar un procedimiento de cobro coactivo tributario es la existencia de alguno de los títulos que prestan mérito ejecutivo, enumerados en el artículo 828 del ET. El ordinal 3.º del referido artículo establece que los actos administrativos en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero en favor de la administración de impuestos, como lo son las resoluciones que imponen sanciones, se consideran títulos ejecutivos, siempre que estén debidamente ejecutoriados, requisito que alude a la eficacia del acto, es decir, la capacidad de la Administración para ejecutar su contenido. Ahora, el artículo 829 del ET, aclara en qué circunstancias un acto administrativo que sirve de fundamento para un cobro coactivo, adquiere ejecutoria. En lo que concierne al caso bajo examen, según el ordinal 4.º, una resolución sanción adquiere ejecutoria cuando los recursos interpuestos en sede administrativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso. De ahí que, a voces del artículo 831 del ET, la falta de ejecutoria, derivada de la existencia de un proceso judicial pendiente de decisión definitiva, y la interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, constituyan excepciones contra el mandamiento de pago.

Si bien el artículo 830 del ET, establece que, dentro de los 15 días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el deudor podrá proponer mediante escrito las excepciones contempladas en el artículo 831 del ET, en lo que respecta a la excepción 5.º la regla es distinta. Así se reconoció en la Sección en la Sentencia del 20 de agosto de 2020 (exp. 24301, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez (E)), cuando se precisó que la oportunidad para alegar la excepción de interposición de demanda contra el título no siempre será el término previsto en el artículo 830 del ET, en la medida en que la Administración puede librar el mandamiento de pago y notificarlo al día siguiente de la notificación del acto administrativo con el que finalizó el procedimiento sancionatorio, en cuyo caso la actora tendrá quince días hábiles para formular excepciones, mientras que, por otra parte, contará con cuatro meses para demandar en nulidad y restablecimiento del derecho los actos que conforman el título.

Es cierto que la jurisprudencia de esta corporación relativa la configuración y oportunidad para probar las excepciones de falta de ejecutoria, derivada de la existencia de un proceso judicial pendiente de decisión definitiva y de interposición de demandas de restablecimiento del derecho no ha sido pacífica. No obstante, la posición vigente de la Sala, es la contemplada en la sentencia del 6 de noviembre de 2019 (exp. 23198, CP: Milton Chaves García), según la cual, la sola prueba de la interposición de la demanda es suficiente para suspender la fuerza ejecutoria del acto, hasta que la jurisdicción decida de manera definitiva la respectiva demanda y, al igual, acredita la configuración de la excepción 5.º del artículo 831 del ET.

Luego de encontrarse probada alguna excepción contra el mandamiento de pago, en los términos del artículo 833 del ET, procede la terminación del cobro coactivo



cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado.

2.2- Habida cuenta de lo anterior, la Sala tiene por probados los siguientes hechos:

(i) Por medio de la Resolución 4, del 8 de mayo de 2017, la demandada impuso a la demandante una sanción por no declarar el ICA por los periodos 2011 a 2015 (ff. 74 a 98 caa), decisión que fue confirmada por la Resolución 6, del 1 de septiembre de 2017, que desató el recurso de reconsideración formulado por la demandante (ff. 125 a 142 caa).

(ii) El 25 de septiembre de 2017, el municipio libró el Mandamiento de Pago nro. 01-2017, con el fin de cobrar a la actora las obligaciones determinadas en las Resoluciones 4 y 6 de 2017 (ff. 42 a 44 cp).

(iii) El 11 de octubre de 2017, la sociedad actora interpuso el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones mencionadas (ff. 186 a 223 caa).

(iv) El 24 de octubre de 2017, la actora propuso las excepciones de falta de ejecutoria y de litispendencia contra los actos administrativos que sustentaron el mandamiento de pago (ff. 46 a 52 cp). Con ese fin, en la misma oportunidad, allegó copia simple del sello de radicación de la demanda promovida contra el título ejecutivo (f. 186 caa).

(v) Mediante la Resolución 60, del 30 de octubre de 2017, la autoridad demandada declaró no probadas las excepciones propuestas por la actora (ff. 54 a 62 cp).

(vi) El 29 de noviembre de 2017, la demandante interpuso el recurso de reposición contra la Resolución 60, del 30 de octubre de 2017, (ff. 64 a 70 cp) y anexó una copia del auto admisorio de la demanda de nulidad y restablecimiento proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, el 15 de noviembre de 2017 (proceso identificado con el radicado nro. 08-001-23-33-000-2017-01272-00 (ff. 303 y 304 caa).

(vii) Así las cosas, la Administración expidió la Resolución nro. 63, del 1 de diciembre de 2017, en la que decidió: a) no reponer la Resolución nro. 60, del 30 de octubre de 2017; b) seguir adelante con el cobro coactivo del Mandamiento de Pago nro. 01-2017 de 2017; y c) ordenar el embargo y secuestro de las cuentas bancarias de la sociedad demandante hasta por la suma de \$10.579.125.027 (ff. 72 a 78 cp).

2.3- Con todo, la Sala concluye que, desde el memorial de excepciones contra el mandamiento de pago, la parte actora acreditó la configuración de las excepciones 3.º y 5.º del artículo 831 del ET, con la copia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el título ejecutivo que, contrario a lo manifestado por la demandada en el recurso, si contaba con una fecha de radicación. Por otra parte, el hecho de que la demanda haya sido aportada en copia simple, en los términos del artículo 244 del CGP, no afecta la su autenticidad. Más aún porque la veracidad de su contenido es respaldada por las bases de consulta de procesos judiciales. Con la incorporación del auto admisorio en el recurso de reposición contra la resolución que declaró no probadas las excepciones contra el mandamiento de pago, la demandante simplemente mejoró la prueba de la concreción de las excepciones contra el mandamiento de pago. Que la Administración haya presentado un recurso de reposición contra esa providencia no altera las circunstancias fácticas y probatorias que soportan la concreción de las excepciones 3.º y 5.º del artículo 831 del ET, pues se insiste,



para la configuración de dichas excepciones basta la interposición de la demanda. Adicionalmente, es cierto que la demandada fue notificada del auto admisorio de la demanda, así fuere por conducta concluyente, pues de lo contrario no la habría recurrido.

Por ende, la Administración debió declarar probadas las excepciones desde la expedición de la resolución por medio de la cual resolvió el recurso de reposición, cuya consecuencia jurídica, de acuerdo con el artículo 833 del ET, es la terminación del procedimiento de cobro coactivo y el levantamiento de las medidas cautelares.

En definitiva, no prospera el recurso de apelación.

3- Finalmente, en lo relativo a la condena en costas en segunda instancia, la Sala se abstendrá de imponerlas, toda vez que no se encuentran acreditadas las exigencias que hace el ordinal 8.º del artículo 365 del CGP (norma aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA) para su procedencia.

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** por las razones expuestas la sentencia apelada.
2. Sin condena en costas.

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

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

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Aclaro voto

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ