



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

**CONSEJERO PONENTE (E): MILTON CHAVES GARCÍA**

Bogotá, D. C., siete (07) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 41001-23-33-000-2014-00002-02 (26774)  
**Demandante:** Peña Parra SAS  
**Demandada:** Municipio de San Agustín

**Temas:** Cobro Coactivo. Excepción de prescripción de la acción de cobro.  
Impuesto predial unificado.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 22 de febrero de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, que resolvió (f. 180):

Primero: Declarar la nulidad de la Resolución nro. 001 de agosto 09 de 2013 el cual resolvió las excepciones y ordenó seguir adelante la ejecución, el Oficio de agosto 16 de 2013 en el que se liquidó el crédito y las costas y la Resolución de agosto 2013 que rechazó el recurso de reposición interpuesto contra la resolución 001 de 2013, dentro del proceso administrativo coactivo adelantado contra la sociedad Peña Parra Ltda., por el municipio de San Agustín.

Segundo: En su lugar, a título de restablecimiento del derecho, se acepta la prosperidad de la excepción de prescripción del impuesto predial unificado correspondiente a los años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 del predio Buenos Aires con cédula catastral 00-00-00-0048-0030-00 de propiedad de Peña Parra y Cía., Ltda. (hoy S.A.S), ubicado en jurisdicción del municipio de San Agustín Huila.

Tercero: Igualmente, a título de restablecimiento del derecho, se condena al municipio de San Agustín Huila a reconocer y pagar a la Sociedad demandante el valor de ochenta y nueve millones ciento noventa y ocho mil veinte pesos (\$89.198.020) m/cte, debidamente actualizados, conforme se estableció en la parte motiva.

Cuarto: Niéguese las demás pretensiones de la demanda.

Quinto: No hay lugar a condena en costas.

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Mediante acto, del 22 de abril de 2013, la demandada libró mandamiento de pago a cargo de la demandante por los montos determinados en la Factura nro. 2013017090, de la misma fecha, por concepto del IPU (Impuesto Predial Unificado) de los años 2001 a 2013 (ff. 143 y 144 caa). La demandante interpuso la excepción de prescripción de la acción



de cobro (ff. 84 y 85 caa), la cual fue negada mediante la Resolución nro. 001, del 09 de agosto de 2013 (ff. 76 a 78 caa). Dicha decisión fue objeto de recurso de reposición, el cual fue rechazado, mediante acto del 28 de agosto del mismo año, al considerar que el recurso era improcedente contra «*actos preparatorios*» (ff. 25 a 27 caa). Finalmente, el 16 de agosto de igual anualidad, la Administración profirió la liquidación del crédito y costas a cargo de la actora, fijando un monto total adeudado de \$131.704.535 (f. 71 caa).

## 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 (ff. 5 y 6)<sup>1</sup>:

Primera. Que se declare la nulidad del "Auto de mandamiento de pago" del 22 de abril de 2013, notificado el 27 de julio de 2013, suscrito por la Secretaría de Hacienda de San Agustín, mediante el cual se libró orden de pago en contra de la sociedad Peña Parra Ltda., notificado mediante Oficio de Notificación de 24 de julio de 2013.

Segunda. Que se declare la nulidad de la Resolución nro. 001, del 09 de agosto de 2013 "Mediante el cual se resuelven las excepciones y se ordena seguir adelante con la ejecución".

Tercera. Que se declare la nulidad del Oficio del 16 de agosto de 2013, por medio del cual se liquidan el crédito y las costas.

Cuarta. Que se declare la nulidad de la Resolución de agosto 28 de 2013, por medio de la cual se rechaza un recurso de reposición.

Quinta. Que se declare la nulidad del Auto de terminación y archivo, del 13 de septiembre de 2013.

Sexta. Como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho en beneficio de la sociedad Parra Ltda, que se ordene la reliquidación de la obligación tributaria aplicando la excepción de prescripción y el alivio tributario pedido en término.

Séptima. Que se ordene restituir a la sociedad Peña Parra Ltda. el saldo a favor que quede luego de reliquidar el crédito, con las sumas debidamente indexadas, y con intereses de mora liquidados a partir de la fecha de interposición de esta demanda.

Octava. Que se ordene el reembolso de lo pagado a título de arancel judicial.

Novena. Que se ordene librar los oficios a que haya lugar a las autoridades competentes, en caso de que identifiquen en este proceso conductas constitutivas de delitos y/o faltas disciplinarias.

Décima. Que se condene a la parte demandada al pago de costas procesales y agencias en derecho.

A los anteriores efectos, invocó como vulnerados los artículos 29, 83 y 209 de la Constitución; 826 y 829 a 834 del ET (Estatuto Tributario); y 3.º, 137 y 138 del CPACA, bajo el siguiente concepto de violación (ff. 10 a 21):

<sup>1</sup> En audiencia inicial el tribunal saneó el proceso declarando la ineptitud de la demanda respecto de los actos de trámite enjuiciado y fijando el litigio respecto a la resolución que rechazó las excepciones; el acto que rechazó el recurso de reposición; y la liquidación del crédito y costas (ff. 123 y 124).



Sostuvo que los actos acusados incurrieron en una falsa motivación, se sustentaron en una indebida interpretación de las normas aplicables y fueron contrarias al principio de buena fe y confianza legítima, porque decidieron que el término de prescripción de la acción de cobro se interrumpió por la notificación de un mandamiento de pago de los rubros en discusión en el año 2010, así como por la propuesta de una facilidad de pago por dichos montos en la misma anualidad, pese que estos hechos nunca ocurrieron. Al efecto, especificó que la solicitud de dación en pago que presentó no implicó que la Administración le hubiera otorgado una facilidad de pago susceptible de interrumpir el término de prescripción, porque para el efecto, era necesario que esta le notificara una resolución en el que le concediera dicha facilidad, ordenara la constitución de garantías y fijara las condiciones para el pago, tal y como lo exige el artículo 814 del ET. Por otra parte, adujo que la Administración vulneró su derecho al debido proceso al no haber resuelto el recurso de reposición interpuesto en debida forma y al haber omitido pronunciarse respecto a la aplicación del beneficio tributario que solicitó.

### Contestación de la demanda

La demandada se opuso a las pretensiones de la actora (ff. 90 a 101), para lo cual, indicó que en el caso *sub examine* se interrumpió el término de prescripción en discusión con la aceptación de la «solicitud de facilidad de pago mediante la modalidad de oferta de dación de pago» que le presentó la actora. Agregó que el incumplimiento posterior del acuerdo por parte de la demandante al negarse a enviar los documentos necesarios para la verificación del inmueble que se iba a entregar en pago son hechos imputables a su contraparte. Adujo que era improcedente el reconocimiento de beneficios tributarios, puesto que la actora había incumplido el mencionado acuerdo. Propuso la excepción de caducidad de la acción, la cual fue resuelta desfavorablemente por el tribunal, decisión que fue confirmada por esta corporación (f. 123 a 128 y 134 a 140).

### Sentencia apelada

El tribunal accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda sin condenar en costas (ff. 170 a 181), juzgó que, contrario a lo indicado en los actos, el término de prescripción de la acción de cobro de los rubros en discusión no se interrumpió por ninguna de las causales señaladas en los actos. Ello, tanto porque el mandamiento de pago que expidió la demandada el 20 de septiembre de 2010 no cuenta con ninguna prueba de su notificación; como porque la actora desistió tácitamente de la oferta de dación de pago, así evitando que dicha solicitud se concretara en una facilidad de pago. Razón por la cual, los actos enjuiciados incurrieron en falsa motivación y deben ser anulados. Por lo expuesto, como restablecimiento del derecho, concluyó que, operó la prescripción de la acción de cobro respecto a las obligaciones pendientes de pago por concepto de IPU de los años 2001 a 2008 y ordenó la devolución de lo pagado por la actora por dicha causa más su indexación. Indicó que era improcedente el reconocimiento del beneficio solicitado por la actora.

### Recurso de apelación

El extremo pasivo apeló la decisión de primer grado (índice 2)<sup>2</sup>, para lo cual reiteró que operó la caducidad del medio de control respecto a la resolución que resolvió las excepciones. Explicó que, para el 14 de enero de 2014, fecha en la que se presentó la

<sup>2</sup> Del repositorio informático SAMAI.



demanda, habían transcurrido los cuatro meses siguientes a la notificación de dicho acto, *i.e.* 10 de agosto de 2013, razón por la cual, la demandante dejó caducar su medio de control. Insistió en que, contrario a lo afirmado por el tribunal, el término de prescripción de la acción de cobro sí fue interrumpido por el otorgamiento de la facilidad de pago, puesto que esta se concretó con la oferta de dación en pago de la demandante y su correspondiente aceptación. Agregó que el término de prescripción también se interrumpió por la notificación de un mandamiento de pago del 22 de abril de 2013.

### **Pronunciamientos sobre el recurso<sup>3</sup>**

Las partes no se pronunciaron en esta etapa procesal. El ministerio público solicitó que se confirme la sentencia apelada, dado que la actora no probó la notificación del mandamiento de pago del año 2010 y no existe constancia del otorgamiento de una facilidad de pago (índice 20).

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

1- Antes de decidir sobre el debate judicial planteado, la Sala resalta que no abordará el planteamiento formulado por la demandada en el recurso de apelación sobre la caducidad del medio de control, pues esa cuestión fue absuelta desfavorablemente por el *a quo* mediante providencia dictada en la audiencia inicial celebrada el 06 de marzo de 2015 (ff. 123 a 128) y dicha decisión fue confirmada por esta corporación mediante auto del 22 de noviembre de 2016 (ff. 134 a 140). En esa oportunidad se declaró que no operó la caducidad del medio de control, al considerar que la actora presentó la demanda en tiempo, puesto que dicho término empezó a correr desde el día después de la notificación del acto que rechazó el recurso contra las excepciones (06 de septiembre de 2013) y feneció en el plazo de la vacancia judicial (07 de enero de 2014), por lo que se extendió hasta el siguiente día hábil (el 13 de enero de 2014), fecha en la que la actora radicó la demanda. Así, dado que esta Sala ya se pronunció en segunda instancia respecto a la caducidad solicitada por la administración resulta improcedente realizar de nuevo su análisis.

2- Precisado lo anterior, juzga la Sala la legalidad de los actos acusados, atendiendo a los cargos de apelación planteados por la demandada, en calidad de apelante única, contra la sentencia de primera instancia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda sin condenar en costas. Así, corresponde determinar si, contrario a lo afirmado por el tribunal, el término de prescripción de la acción de cobro se interrumpió por el otorgamiento de una facilidad de pago.

No obstante, la Sala se abstendrá de analizar los cargos de impugnación asociados a reconocer la interrupción de la prescripción de cobro por la notificación del mandamiento de pago del 22 de abril de 2013, habida cuenta de que se trata de un reparo que no sustentó los actos enjuiciados y propone abrir una nueva discusión en sede de segunda instancia, por lo que, abordarlo llevaría a incurrir en un fallo incongruente (artículo 281 del CGP) que, además, violaría los derechos al debido proceso, a la defensa y a la contradicción de la contraparte.

<sup>3</sup> El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia fue presentado con posterioridad a la reforma introducida al CPACA por la Ley 2080 de 2021, es decir, después del 25 de enero de 2021.



3- En cuanto al debate judicial planteado, la demandante solicita la nulidad de los actos puesto que considera que incurrieron en falsa motivación al concluir que el término de prescripción de la acción de cobro se interrumpió por el reconocimiento de una facilidad de pago inexistente, puesto que su solicitud de dación en pago no fue aceptada mediante una resolución que le otorgara la mencionada facilidad. A su turno, en el escrito de apelación, la demandada alega que dicha facilidad sí existió y se concretó con la oferta de dación en pago de la demandante y su correspondiente aceptación por un funcionario de su entidad. En esas condiciones, lo que discute y, por consiguiente, debe ser objeto de análisis por esta Sala, es si la Administración otorgó una facilidad de pago a la actora por los períodos en discusión y, por ende, se interrumpió el término de prescripción de la acción de cobro.

3.1-Cabe destacar que, es criterio reiterado de esta corporación<sup>4</sup> que el artículo 818 del ET dispone que el término de prescripción de la acción de cobro previsto en el artículo 817 *ibidem*, se interrumpe, entre otros eventos, por el otorgamiento de facilidades para el pago. Correlativamente con dicho presupuesto, el artículo 814 *ibidem* señala que es mediante resolución que las autoridades de impuestos pueden conceder facilidades para el pago de obligaciones tributarias, acto respecto al cual la Sala<sup>5</sup> ha concluido que debe estar debidamente motivado<sup>6</sup>. Así las cosas, la interrupción del término de prescripción por la causal bajo análisis, opera cuando la Administración otorgue la facilidad de pago mediante una resolución debidamente motivada.

3.2- Al respecto, obra en el plenario los siguientes medios de pruebas:

(i) El 02 de noviembre de 2010, la actora presentó una solicitud en la que manifestó su intención de llegar a un acuerdo de pago *«respecto del valor de los impuestos adeudados del predio Buenos Aires, ubicado en esa jurisdicción, de acuerdo al comunicado recibido en mi residencia»*. Para lo cual, ofreció la entrega de un inmueble como forma de pago (f. 153 caa).

(ii) Comunicación del 03 de noviembre de 2010, mediante el cual la secretaria de hacienda del municipio solicitó al asesor jurídico concepto respecto a la viabilidad del mencionado comunicado (f. 43).

(iii) Contestación del 08 de noviembre de 2010, por medio del cual el asesor jurídico de la Administración señala que la mencionada propuesta es viable, pero indicó que *«para el estudio completo de la negociación se deberán solicitar todos los títulos que respaldan la propiedad del inmueble»* (f. 153 caa)

(iv) Acto del 11 de noviembre de 2010, en el que la Administración le indica a la demandante que *«para el estudio y análisis jurídico de la solicitud de dación en pago propuesta»* es necesario que allegue copia de la escritura pública del predio y certificado de tradición del mismo.

3.3- Del anterior recuento se extrae que, aunque está demostrado que la actora presentó una solicitud de acuerdo de pago, cuya viabilidad fue analizada por la demandada, de la

<sup>4</sup> Sentencias del 21 de febrero de 2019, exp. 20410, CP: Milton Chaves García; del 22 de febrero de 2007, exp. 15783, CP: Héctor J. Romero Díaz, y del 02 de julio de 2015, exp. 19500, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>5</sup> Sentencia del 03 de mayo de 2018, exp. 21337, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>6</sup> Disposiciones aplicables por remisión del artículo 352 del Acuerdo nro. 028, del 07 de diciembre de 2006, Estatuto Tributario Municipal vigente al momento de los hechos.



valoración conjunta de los sucesos descritos no se puede concluir que la Administración concedió una facilidad de pago o llegó a un acuerdo de pago con la demandante. Así, porque todas esas situaciones se refieren genéricamente a la constatación de la posible procedibilidad de la propuesta, pero condicionándola a la necesidad de analizar documentos adicionales para continuar estudiando la mencionada solicitud, de suerte que ninguno de dichos actos otorgó de manera motivada una facilidad de pago a la deudora. En consecuencia, la Sala concluye que al no encontrarse probado que la Administración otorgó una facilidad de pago a la actora por los períodos en discusión no se interrumpió el término de prescripción de la acción de cobro por dicha causa. No prospera el cargo de apelación.

En vista de que las anteriores consideraciones bastan para avalar la decisión del tribunal respecto del único cargo apelado, la Sala confirmará la sentencia de primer grado.

4- 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, de conformidad con lo considerado en esta providencia.
2. Sin condena en costas en esta instancia.

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

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

*(Firmado electrónicamente)*

**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Presidente

*(Firmado electrónicamente)*

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(Firmado electrónicamente)*

**MILTON CHAVES GARCÍA**