CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Magistrado sustanciador: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

Bogotá D.C., nueve (9) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Ref.:	**Expediente N°:**	**41001233300020140038401**
	Número interno:	**21647**
	Demandante:	**Caja de Compensación Familiar del Huila (Comfamiliar)**
	Demandado:	**Municipio de Neiva**
	Asunto:	**Nulidad y restablecimiento del derecho**
	Régimen:	**Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA[1]**
	Asunto	**Resuelve apelación contra auto que rechaza demanda**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por Comfamiliar contra el auto del 6 de noviembre de 2014, proferido por el Tribunal Administrativo del

[1] La demanda fue presentada el 26 de septiembre de 2012.

Huila, que rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el municipio de Neiva, por no subsanarse la demanda en los términos del auto inadmisorio del 30 de septiembre de 2014.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

Comfamiliar interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el municipio de Neiva, con las siguientes pretensiones:

> Se declaren sin efecto o se decrete la nulidad de los siguientes actos administrativos procesales proferidos dentro del proceso o expediente coactivo que le adelanta a mi mandante la citada Secretaría de Hacienda Municipal: Resoluciones 03423 del 30 de diciembre de 2013 y 202 del 18 de marzo de 2014. A manera de restablecimiento del derecho y como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos demandados, se declaren probadas las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, lo mismo que el levantamiento de las medidas cautelares decretadas dentro del proceso coactivo que afectan bienes de propiedad de mi cliente[2].

El Tribunal Administrativo del Huila, por auto del 30 de septiembre de 2014, inadmitió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, por falta de agotamiento del requisito de conciliación prejudicial, por falta de estimación razonada de la cuantía y por no encontrar claramente precisadas las pretensiones. Por consiguiente, concedió 10 días para subsanar la demanda.

Comfamiliar no se pronunció frente a la inadmisión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

1.2. Auto apelado

[2] Folio 1.

Mediante auto del 6 de noviembre de 2014, el Tribunal Administrativo del Huila rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por Comfamiliar contra el municipio de Neiva, toda vez que no fue subsanada.

Explicó que, según el artículo 169-2 del CPACA, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe rechazarse cuando no es subsanada en el término concedido en el respectivo auto inadmisorio.

1.3. Recurso de apelación

Comfamiliar apeló la providencia del 6 de noviembre de 2014. Solicitó que fuera revocada y, en su lugar, se ordenara la admisión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

1.3.1. De la indebida notificación del auto inadmisorio

Indicó que el auto que inadmitió la demanda no fue notificado en debida forma, porque no fue registrado en el estado del 30 de septiembre de 2014. Textualmente, dijo: «*el auto que inadmitió la demanda no aparece notificado en debida forma toda vez que no aparece registrada su notificación en el libro o registro de estados del 30 de septiembre del presente año* (2014) *como se indica en el portal de consulta de procesos*».

Manifestó que el auto inadmisorio debía ser notificado mediante estado, esto es, mediante la fijación en un lugar visible de la secretaría del Tribunal Administrativo del Huila, de modo que las partes lo conocieran y pudieran ejercer oportunamente el derecho de defensa.

Comfamiliar manifestó que no recibió notificación mediante sistemas electrónicos, por cuanto no es una entidad de derecho público. Que es una entidad regida por normas de derecho privado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 21 de 1982.

1.3.2. Argumentos de fondo

Comfamiliar alegó que el rechazo de la demanda es improcedente, toda vez que el acto cuestionado fue expedido con sustento en normas del Estatuto Tributario Nacional, concretamente, en las que regulan las excepciones propuestas en los procedimientos de cobro coactivo.

Adujo que, además, las pretensiones fueron claramente formuladas, tal y como se advierte en la primera parte de la demanda.

Agregó que resulta clara la estimación de la cuantía de las pretensiones, pues en el hecho dos de la demanda se señaló que el monto discutido en el acto cuestionado ascendió a $364.743.613. Que, con los intereses, la cuantía podría ascender a $700.000.000.

1.4. Trámite previo a la resolución del recurso de apelación

El despacho, por auto del 5 de julio de 2016, requirió al apoderado de Comfamiliar para que allegara copia de la Resolución 119 de septiembre de 2012, dictada por el municipio de Neiva, esto es, el acto que sustenta el procedimiento de cobro coactivo que dio origen a los actos cuestionados (Resoluciones 03423 del 30 de diciembre de 2013 y 202 del 18 de marzo de 2014).

El 25 de agosto de 2016, el apoderado de la parte actora allegó copia de la resolución 119 del 17 de septiembre de 2012, «*por la cual se ordena liquidar*

unilateralmente contrato de administración de recursos del Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud suscritos entre el Municipio de Neiva – Huila y la E.P.S.-S COMFAMILIAR»[3].

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 del CPACA, el Consejo de Estado es competente para conocer de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de ese medio de impugnación.

El artículo 243 ibídem enlistó los autos susceptibles del recurso de apelación[4] e indicó que los descritos en los numerales 1, 2, 3, y 4 son apelables cuando son dictados por los tribunales administrativos en primera instancia. Es decir, los autos que rechazan la demanda, que decretan medidas cautelares, que resuelven los incidentes de responsabilidad y desacato, que ponen fin al proceso o que aprueban conciliaciones extrajudiciales o judiciales son apelables cuando los dicta un tribunal administrativo en primera instancia.

---

[3] Folios 58 a 61 del cuaderno principal.

[4] Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:
1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue su decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.
(…)

El artículo 125 del CPACA, complementariamente, dijo que son de competencia de la Sala las decisiones a que se refieren los numerales enunciados.

Es claro que la Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, toda vez que la decisión cuestionada termina el proceso y fue dictada en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Huila.

2.2. Problema Jurídico

En los términos del recurso de apelación, la Sala deberá decidir: **(i)** si el auto inadmisorio de la demanda se notificó en debida forma, y **(ii)** si procedía el rechazo de la demanda por no haberse subsanado las irregularidades advertidas en el auto inadmisorio de la demanda

2.3. De la notificación del auto inadmisorio de la demanda[5].

El artículo 196 de la Ley 1437 de 2011 dispone que las providencias se notificarán a las partes y demás interesados con las formalidades prescritas en el CPACA y, en lo no previsto, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

Conforme con esa regla, los autos no sujetos a notificación personal[6] se pondrán en conocimiento de las partes a través de estados electrónicos, de conformidad con el artículo 201 de la Ley 1437, que dispone:

---

[5] Mediante auto del 24 de octubre de 2013, expediente 2012-00471-01. M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, la Sala se pronunció en idéntico sentido.

[6] De acuerdo con el artículo 198 de la Ley 1437, deberán notificarse personalmente: (i) al demandado, el auto que admita la demanda; (ii) a los terceros, la primera providencia que se dicte respecto de ellos; (iii) al Ministerio Público, salvo que actúe como demandante o demandado, el auto admisorio de la demanda y el auto admisorio del recurso

ARTÍCULO 201. NOTIFICACIONES POR ESTADO. Los autos no sujetos al requisito de la notificación personal se notificarán por medio de anotación en estados electrónicos para consulta en línea bajo la responsabilidad del Secretario. La inserción en el estado se hará el día siguiente al de la fecha del auto y en ella ha de constar:

1. La identificación del proceso.

2. Los nombres del demandante y el demandado.

3. La fecha del auto y el cuaderno en que se halla.

4. La fecha del estado y la firma del Secretario.

El estado se insertará en los medios informáticos de la Rama Judicial y permanecerá allí en calidad de medio notificador durante el respectivo día.

De las notificaciones hechas por estado el Secretario dejará certificación con su firma al pie de la providencia notificada y se enviará un mensaje de datos a quienes hayan suministrado su dirección electrónica.

De los estados que hayan sido fijados electrónicamente se conservará un archivo disponible para la consulta permanente en línea por cualquier interesado, por el término mínimo de diez (10) años.

Cada juzgado dispondrá del número suficiente de equipos electrónicos al acceso del público para la consulta de los estados (Subraya la Sala).

De acuerdo con la norma transcrita, los autos no sujetos a notificación personal deben notificarse mediante estado electrónico. Asimismo, prevé que es responsabilidad del Secretario garantizar que el estado electrónico pueda consultarse en línea, a través de la página web de la Rama Judicial: www.ramajudicial.gov.co.

La notificación por estado electrónico deberá hacerse el día hábil siguiente al de la fecha del auto a notificar y debe permanecer para consulta al público en la página web de la Rama Judicial durante todo el día en que fue insertado. Además, se conservará un archivo disponible para consulta permanente en línea, por el término de 10 años.

---

en segunda instancia o del recurso extraordinario, y (iv) las demás para las cuales el CPACA ordene expresamente la notificación personal, como ocurre con el auto que libra mandamiento de pago y el que corre traslado de las medidas cautelares.

Como constancia de la notificación por estado electrónico, el Secretario suscribirá una certificación al pie de cada una de los autos notificados y, a quien haya suministrado la dirección electrónica para notificaciones judiciales, enviará un mensaje de datos, que dará cuenta de la notificación por estado electrónico.

En el presente asunto, se tiene que el auto del 30 de septiembre de 2014, que inadmitió la demanda presentada por Comfamiliar, fue notificado por estado electrónico número 169 del 1 de octubre de 2014, así lo corroboró la Sala en el link www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-del-huila/estadoselectro nicos2014[7].
Además, se advierte que Comfamiliar no suministró dirección de correo electrónico, según lo dispuesto en el artículo 197 del CPACA. Por tanto, no era obligatorio que el secretario enviara el mensaje de datos, pues este requisito solo es exigible cuando el interesado suministra dicha dirección.

La Sala no encuentran irregularidades en la notificación del auto inadmisorio del 30 de septiembre de 2014, puesto que fue debidamente publicado en el estado electrónico 169 del 1° de octubre de 2014, tal y como lo exige el artículo 201 del CPACA.

2.4. De la procedencia del rechazo de la demanda

Bajo el presupuesto de que los requisitos de la demanda son, en principio, taxativos, el juez no debe imponer a la parte demandante mayores requisitos

[7] Se imprime y se allega al expediente copia del estado electrónico (folios 52 y 53 del cuaderno principal).

a los previstos en el artículo 162 del CPACA, para hacer del proceso judicial un mecanismo eficiente y eficaz para la solución de los conflictos.

La *"demanda en forma"* es un requisito procesal que debe ser controlado por el juez y por las partes durante la admisión de la demanda, por vía de las excepciones previas y durante la etapa de saneamiento de la audiencia inicial. Agotadas esas etapas no es procedente revivir la discusión sobre los requisitos formales de la demanda, que deben entenderse superados, siempre que estos, como ocurre en la generalidad de los casos, sean subsanables.

En la Ley 1437 de 2011, la *"demanda en forma"* está precedida del cumplimiento de unos requisitos previos para demandar (artículo 161 de la Ley 1437), un contenido del escrito de demanda (artículo 162 de la Ley 1437) y los anexos que deben acompañar la demanda (artículos 166 y 167 de la Ley 1437).

Los requisitos de procedibilidad o *"requisitos previos para demandar"* se encuentran en el artículo 161 de la Ley 1437 y son, fundamentalmente, la conciliación extrajudicial y la interposición de los recursos obligatorios contra el acto administrativo demandado[8]. Si el juez advierte la omisión de alguno de los requisitos de procedibilidad, deberá advertirlo en auto inadmisorio y conceder 10 días para subsanar. Si el demandante no acredita el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad en ese término, el juez deberá rechazar la demanda, de conformidad con el numeral 2 del artículo 169 del CPACA[9].

---

[8] El artículo 161 relaciona otros que tienen que ver con las acciones populares y de cumplimiento o con las pretensiones de repetición y electorales.
[9] Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:
[…]

Si no lo advierte, el juez podrá controlar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad en la audiencia inicial, de acuerdo con la institución del saneamiento del proceso, prevista en los artículos 180.5 y 180.6 de la Ley 1437.

El *"contenido de la demanda"* está regulado en el artículo 162 de la Ley 1437, que dispone que toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y debe contener los requisitos que se enuncian. Se reitera, esos requisitos y, por lo tanto, el juez no puede exigir el cumplimiento de otros.

Ello no significa que el juez no pueda pedir el cumplimiento de otros requerimientos distintos, dirigidos a aclarar, corregir o completar aspectos de la demanda o sus anexos. Pero, el incumplimiento de esos requisitos adicionales no puede dar lugar al rechazo de la demanda, en todos los casos.

En el sub lite, por auto del 30 de septiembre de 2014, el Tribunal Administrativo del Huila inadmitió la demanda y concedió al demandante el término de 10 días para que subsanara las siguientes irregularidades: **(i)** la ausencia de estimación razonada de la cuantía; **(ii)** la no identificación concreta de las pretensiones, y **(iii)** la falta de agotamiento del requisito de conciliación prejudicial.

Sin embargo, Comfamiliar nada dijo sobre las irregularidades advertidas en el auto inadmisorio del 30 de septiembre de 2014. Solo se pronunció con ocasión del recurso de apelación que interpuso contra auto de rechazo de la

---

2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

demanda. Esas circunstancias serían suficientes para confirmar el rechazo de la demanda, pues es evidente que la parte actora incumplió la carga procesal que tenía de corregir la demanda o de protestar la inadmisión.

Conviene recordar que las cargas procesales son actos o actividades del fuero de las partes, de cuya inobservancia se pueden derivar consecuencias desfavorables, de tal forma que el incumplimiento solo tiene vocación de afectar a la parte interesada. Al respecto, la Corte Constitucional dijo: «*las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso*»[10].

La Corte Suprema de Justicia, por su parte, ha dicho: «*las cargas procesales se caracterizan porque el sujeto a quien se las impone la ley conserva la facultad de cumplirlas o no, sin que el Juez o persona alguna pueda compelerlo coercitivamente a ello, todo lo contrario de lo que sucede con las obligaciones; de no, tal omisión le puede acarrear consecuencias desfavorables*»[11].

De acuerdo con lo anterior, se reitera, la omisión frente al requerimiento de subsanar la demanda, al ser una carga procesal, genera el rechazo de la demanda y la terminación anormal del proceso, dada la inactividad del demandante. Debe decirse que si la parte actora estaba en desacuerdo con la inadmisión de la demanda, lo procedente era que interpusiera recurso de reposición, de conformidad con el artículo 170 del CPACA, pero no lo hizo.

---

[10] Sentencia C-279 de 2013.
[11] Auto del 31 de marzo de 2009, expediente 1100131030271996-09203-01.

Lo expuesto sería suficiente para confirmar la providencia apelada, de conformidad con la causal de rechazo prevista en el numeral 2 del artículo 169 del CPACA. No obstante, es necesario analizar las razones alegadas por la sociedad actora en el recurso de apelación, dirigidas a demostrar que estaban cumplidos los defectos por los que se ordenó subsanar la demanda. Veamos.

(i) De la falta de identificación de la pretensión

Para la Sala, la parte actora sí identificó concretamente la pretensión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Así se advierte de la primera parte de la demanda, que, en lo que interesa, pide que «*se declaren sin efecto o se decrete la nulidad de los siguientes actos administrativos procesales proferidos dentro del proceso o expediente coactivo que le adelanta a mi mandante la citada Secretaría de Hacienda Municipal: Resoluciones 03423 del 30 de diciembre de 2013 y 202 del 18 de marzo de 2014. A manera de restablecimiento del derecho y como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos demandados, se declaren probadas las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, lo mismo que el levantamiento de las medidas cautelares decretadas dentro del proceso coactivo que afectan bienes de propiedad de mi cliente*»[12].

La pretensión de la demanda es clara, pues da cuenta de los actos cuestionados y de la solicitud de restablecimiento de restablecimiento del derecho. Por consiguiente, no era procedente la inadmisión por ausencia de pretensión concreta.

(ii) De la falta de estimación razonada de la cuantía

[12] Folio 1 del cuaderno principal.

El numeral 6º del artículo 152 del CPACA prevé que los tribunales administrativos conocen en primera instancia de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos cuya cuantía exceda de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes. El artículo 150 ibídem, además, señala que el Consejo de Estado conoce la segunda instancia de las apelaciones formuladas contra sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos.

Ahora bien, el artículo 157 del CPACA prevé:

> Competencia por razón de la cuantía. Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.
>
> Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.
>
> En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.
>
> La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.
>
> […]

El numeral 1° del artículo 25 del Código General del Proceso (aplicable a esta jurisdicción ante los vacíos del CPACA, conforme lo dispone el artículo 306 de ese código), por su parte, establece que la cuantía se determina «*por el valor de todas las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios que se causen con posterioridad a su presentación*».

En ese contexto, es evidente que el requerimiento de estimación razonada de la cuantía tiene por objeto determinar el juez competente y el procedimiento a seguir. La finalidad de dicha estimación razonada consiste evitar que el demandante de forma caprichosa determine el juez competente para conocer la controversia. Así lo señala el autor Carlos Betancur Jaramillo:

> "Cabe hacer en este tema una precisión para evitar los equívocos que en la práctica se han presentado con la defectuosa interpretación de la exigencia de la estimación razonada de la cuantía, "cuando sea necesaria para determinar la competencia".
>
> En primer término, debe decirse que tal exigencia no quiere significar que la parte actora deba acompañar con el libelo la prueba de la cuantía señalada. No, lo que quiere la ley es que esa fijación se haga fundada en razones o argumentos serios encaminados a mostrar porqué se estima en ese valor la pretensión sometida a la contraparte. De allí que se diga que le basta hacer el estimativo con su razón justificativa, luego de la narración de los hechos fundamentales.
>
> Este calificativo de "razonada" implica una exigencia importante en este campo, ya que impide en cierta medida la determinación caprichosa de este factor y con éste la de la competencia.
>
> En otros términos, al imponer esa forma razonada se busca que no sea el querer del actor el que condicione las instancias posibles; y permite, implícitamente, que el juzgador no acate esa determinación si no la estima razonable, para efectos de competencia. Tampoco obsta lo dicho para que el demandado discuta ese estimativo mediante los recursos que procedan contra el auto admisorio de la demanda"[13].

En el caso concreto, al estimar la cuantía, la demanda señala lo siguiente: «*teniendo en cuenta que el valor de la liquidación unilateral del contrato de aseguramiento suscrito entre Comfamiliar EPSS y el municipio de Neiva y que dio origen al proceso de cobro coactivo, sumando los intereses, sin incluir la condena en eventuales perjuicios, estimamos la cuantía en setecientos millones de pesos ($700.000.000,oo)*»[14].

---

[13] Betancur Jaramillo, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Octava edición, editorial Señal. Medellín 2013. Páginas 287 y 288.
[14] Folio 5 ibíd.

Como se puede apreciar, el demandante no fue precisó en la forma en que calculó la cuantía de $700.000.000. Se limitó a decir que dicha suma hacía referencia al monto de la liquidación realizada en la Resolución 119 de septiembre de 2012 y a los intereses causados.

La Sala considera que el requisito de estimar razonadamente la cuantía se debe entender satisfecho en casos como el que ahora se estudia, pues, en todo caso, de los actos administrativos demandados se puede determinar claramente la suma objeto de discusión. En estos casos se debe adoptar una interpretación que dé prevalencia al derecho sustancial y al derecho de acceso a la administración de justicia, por la facilidad con que se puede determinar la cuantía del asunto.

En efecto, vistas las Resoluciones 03423 del 30 de diciembre de 2013 y 202 del 18 de marzo de 2014 se aprecia el monto discutido asciende $364.743.613, esto es, el saldo reconocido en la Resolución 119 de 2012 a favor del municipio de Neiva, por concepto de la liquidación unilateral de cierto contrato de administración de recursos del Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud.

Siendo así, no era procedente inadmitir y rechazar la demanda por la ausencia de estimación razonada de la cuantía, pues había elementos para determinarla, incluida la cifra que propuso la actora.

(iii) De la falta de agotamiento del requisito de conciliación prejudicial

Le corresponde a la Sala definir si la Caja de Compensación Familiar del Huila [demandante] debió agotar el trámite de conciliación prejudicial, como

requisito de procedibilidad para demandar en acción de nulidad y restablecimiento del derecho los actos administrativos por los que el municipio de Neiva decidió desfavorablemente las excepciones que la demandante propuso contra el mandamiento de pago que se le formuló para que reintegrara recursos del régimen subsidiado de la seguridad social en salud.

Para la demandante, el asunto no es conciliable porque los actos demandados se expidieron con fundamento en normas del Estatuto Tributario Nacional, concretamente, las normas que regulan el proceso administrativo de cobro coactivo.

La Sala considera que el asunto no es conciliable, por las siguientes razones:

El artículo 56 del Decreto 1818 de 1998 (Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos), que incorporó el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, subrogado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, dispone:

> **Artículo 56.** Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.
>
> PARÁGRAFO 1º. En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.
>
> PARÁGRAFO 2º. No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario (Subraya la Sala).

Los artículos 37 de la Ley 640 de 2001[15] y 13 de la Ley 1285 de 2009[16] establecieron que la conciliación prejudicial es un presupuesto procesal de las acciones de reparación directa, de controversias contractuales y de nulidad y restablecimiento del derecho.

El artículo 2 del Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009[17], por su parte, reiteró que las discusiones en temas de naturaleza tributaria no son susceptibles de conciliación. Y, definitivamente prohibió, sin condicionamiento alguno, la conciliación en los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993. Esa norma dice lo siguiente:

> **Artículo 2°. Asuntos susceptibles de conciliación extra judicial en materia contencioso administrativa.** Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.
>
> Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:
>
> - Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.
> - Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.
> - Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

---

[15] ARTÍCULO 37. REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.
PARÁGRAFO 1o. Este requisito no se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición.
PARÁGRAFO 2o. Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbado por el Juez o Magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

[16] ARTÍCULO 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:
Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

[17] Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

> **Parágrafo 2°.** El conciliador velará porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles.
>
> **Parágrafo 3°.** Cuando la acción que eventualmente se llegare a interponer fuere la de nulidad y restablecimiento de derecho, la conciliación extra judicial sólo tendrá lugar cuando no procedan recursos en vía gubernativa o cuando esta estuviere debidamente agotada, lo cual deberá acreditarse, en legal forma, ante el conciliador (subraya la Sala).

El numeral 1° del artículo 161 del CPACA también prevé que, en los asuntos conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial o prejudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en la que se formulen pretensiones relativas a la nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

Se concreta, entonces, que los asuntos que versan sobre conflictos de carácter tributario y los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 no son susceptibles de conciliación.

El caso concreto

Vistos los antecedentes del caso, se advierte que el Municipio de Neiva, mediante Resolución 119 del 7 de septiembre de 2012, liquidó unilateralmente un contrato que suscribió con la Caja de Compensación Familiar del Huila, liquidación en la que se determinó que esa caja de compensación le debía al municipio la suma de $364.473.613, que corresponden a recursos del régimen subsidiado en salud que fueron entregados para ser administrados por esa caja de compensación, para

asegurar *"la prestación de los servicios de salud contemplados en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado …"*[18]

Dado que la Caja de Compensación Familiar del Huila al parecer no pagó la suma presuntamente adeudada, el municipio de Neiva formuló mandamiento de pago en su contra, que fue controvertido por la caja de compensación familiar mediante la proposición de excepciones, que fueron resueltas de manera desfavorable a sus pretensiones, mediante las Resoluciones 03423 del 30 de diciembre de 2012 y 202 del 18 de marzo de 2014, actos demandados en acción de nulidad y restablecimiento del derecho y que son objeto de este proceso.

Si bien es cierto que el proceso de cobro coactivo se adelantó con fundamentó en las normas del Estatuto Tributario, ese hecho no permite calificar el conflicto como tributario. En esencia, sigue siendo un conflicto de carácter contractual, pues el título ejecutivo complejo que originó el proceso de cobro coactivo lo conforman el contrato de administración de recursos del régimen subsidiado y la resolución de liquidación unilateral de ese contrato.

En efecto, de conformidad con el artículo 68 [numeral 4] del CCA, prestan mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos:

> 4. Los contratos, las pólizas de seguro y las demás garantías que otorguen los contratistas a favor de entidades públicas, que integrarán título ejecutivo con el acto administrativo de liquidación final del contrato, o con la resolución ejecutoriada que decrete la caducidad, o la terminación según el caso.

[18] Parte considerativa de la Resolución 119 de 2012. Folios 58 y 59.

A partir de la expedición de la Ley 1066 de 2006, las entidades públicas pueden intentar el cobro administrativo coactivo siguiendo el procedimiento previsto en el Estatuto Tributario. Así lo dispuso el artículo 5 de la citada ley:

> «*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*».

El artículo 98 de la Ley 1437 de 2011 [CPACA] [19] reiteró esa prerrogativa en favor de las entidades públicas, y, adicionalmente, dispuso que también pueden acudir al juez competente para reclamar el pago de la obligación por la vía ejecutiva[20].

---

[19] Según el artículo 98 del CPACA, las entidades públicas pueden recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo. Para tal efecto, dice la norma, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo "o podrán acudir ante los jueces competentes".

[20] El artículo 843 del Estatuto Tributario también prevé que la DIAN pueda demandar el pago de las deudas fiscales por la vía ejecutiva ante los jueces civiles del circuito.

Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-649 de 2002, en la que precisó lo siguiente:

> 9.- En estas condiciones, a juicio de la Corte, es claro que para efectos del recaudo forzoso de los créditos fiscales, como función pública administrativa, el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad en el diseño de los procedimientos a los cuales deben someterse autoridades del Estado y los contribuyentes. La Constitución no exige que dicho recaudo sea gestionado mediante procedimientos de índole judicial, pues bien puede el legislador, con el fin de dinamizar la actividad de la administración, establecer mecanismos al interior de la propia entidad que aseguren el efectivo y oportuno ingreso de los recursos necesarios para cumplir los fines esenciales del Estado, según será explicado más adelante.
>
> 10.- Solamente cuando ha quedado en firme la decisión que impone una obligación tributaria, la entidad puede adelantar las gestiones necesarias para el cobro, sobre la base de un título ejecutivo que contiene una obligación clara, expresa y exigible. Para tal fin (recaudo forzoso), el legislador ha diseñado dos mecanismos diferentes, a cualquiera de los cuales puede apelar la administración según las consideraciones que estime pertinentes: (i) el procedimiento administrativo de cobro coactivo (E.T. artículos 823 y siguientes y CPC, artículos 561 y siguientes) o (ii) el proceso ejecutivo judicial (E.T. artículo 843). Sin embargo, en ambos casos el acto administrativo que sirve de base para adelantar el trámite debe prestar mérito ejecutivo de conformidad con los artículos 68 del C.C.A. y 828 del E.T.
>
> En cuanto al primero, esta Corte ha explicado que la denominada "jurisdicción coactiva", es decir, la facultad para definir situaciones jurídicas sin necesidad de acudir a la acción judicial (autotutela ejecutiva), se enmarca dentro de la órbita de la función administrativa cuyo objetivo es lograr el cumplimiento de una

Es por eso que el artículo 297 del CPCA, que regula el proceso ejecutivo, también prevé como título ejecutivo complejo el contrato y el acto de liquidación. Y aclara que ese proceso no afecta la prerrogativa del cobro coactivo. Dice la norma:

> "**Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo** que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones"

De manera que, tanto para el proceso de cobro coactivo como para el proceso ejecutivo, prestan mérito ejecutivo los contratos junto con el acta de

---

obligación tributaria en sede administrativa [9]. Empero, ello no significa que ese procedimiento sea ajeno al control de judicial, no solo porque el contribuyente puede demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa el acto impositivo de la obligación tributaria, sino, además, porque incluso puede demandar ante esa misma jurisdicción el acto que resuelve sobre las excepciones y ordena continuar con la ejecución (E.T. artículo 835). Vistas así las cosas, la Corte concluye que la jurisdicción contencioso administrativa mantiene el control al ejercicio de la función administrativa, tanto en la etapa de determinación y liquidación del tributo como en la de su recaudo forzoso.

11.- No sucede lo mismo, sin embargo, cuando la administración decide apelar al segundo mecanismo, es decir, cuando acude a la jurisdicción ordinaria, específicamente ante los jueces civiles del circuito mediante un proceso ejecutivo según las previsiones de la norma aquí demandada (E.T. artículo 843). En estos eventos la jurisdicción contencioso administrativa conserva la facultad para decidir sobre la legalidad del acto que determina y liquida el tributo, pero las controversias surgidas durante la etapa de recaudo forzoso deben ser resueltas por el juez ordinario, por ser allí precisamente donde se gestiona la satisfacción del crédito.

Sin embargo, según fue explicado, la Constitución no establece que todo tipo de controversia donde sea parte una entidad del Estado deba ser resuelta por los jueces, ni menos aún por la jurisdicción contencioso administrativa; y en cuanto al recaudo forzoso de créditos fiscales tampoco hace señalamiento alguno. En consecuencia, bien pudo el legislador asignar a la jurisdicción contencioso administrativa el recaudo de esas rentas, pero constitucionalmente no existe prohibición para que lo hubiere asignado a los jueces ordinarios.

La Corte considera que el recaudo de las rentas y caudales públicos es una actividad de carácter administrativo, pero de ello no se deriva, como lo entiende el demandante, que para el cumplimiento esa actividad, o para resolver las controversias surgidas, las entidades públicas solamente puedan acudir ante los jueces administrativos. Algunos aspectos pueden atribuirse a otras autoridades, como ocurre precisamente en el caso del recaudo a través de un proceso ejecutivo ante los jueces ordinarios. Así, contrario a lo afirmado por el actor, el artículo acusado constituye precisamente el mecanismo diseñado para dar cumplimiento a la función de recaudo forzoso de créditos fiscales, sin que contravenga por esto los mandatos constitucionales.

liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.[21]

Aunque la Ley 1437 de 2011 no se aplica al caso concreto porque el proceso de cobro coactivo inició antes de que se expidiera esa ley, la Sala estima pertinente reiterar que los procesos ejecutivos derivados de contratos estatales no pueden ser objeto de conciliación, tal como lo prevé el artículo 2 del Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009.

En concordancia con esa disposición, el artículo 613 del Código General del Proceso dispuso que *"No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública."* Esto, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, que establece que "*La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios".*[22]

Dado que los procesos administrativos de cobro coactivo tienen la misma razón de ser de los procesos ejecutivos, en el sentido que están previstos

---

[21] El artículo 99 del CPACA, dispone que prestarán mérito ejecutivo para adelantar procesos administrativos de cobro coactivo los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.

[22] Mediante Sentencia C-830 de 2013 la Corte Constitucional declaró exequible el inciso primero del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 y precisó que sigue vigente pues entendió que el artículo 613 del Código General del Proceso no lo derogó. Así expuso: «*Concluye la Sala Plena de la Corte Constitucional que el conflicto entre el artículo 47 (parcial) de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 613 del Código General del Proceso es tan sólo aparente. El artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, demandado parcialmente, está vigente y es aplicable; no hay razón para considerarlo derogado, toda vez que como se anotó se refiere a la conciliación prejudicial, en los procesos ejecutivos que se promueven contra los municipios, y siendo una norma que regula expresamente la actividad procesal en un asunto, por disposición expresa del artículo 1 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), debe aplicarse preferentemente a dicho proceso, sin que pueda entenderse que el artículo 613 del Código General del Proceso, la derogó*».

para exigir el pago de un título ejecutivo contentivo de una obligación clara, expresa y actualmente exigible, resulta razonable que no se exija la conciliación en los procesos de nulidad y restablecimiento de derecho promovidos contra actos administrativos que resuelven desfavorablemente excepciones propuestas contra mandamientos de pago de deudas debidas a entidades públicas. Ambos procedimientos son absolutamente compatibles, al punto que en el proceso administrativo de cobro coactivo se pueden aplicar las reglas del proceso ejecutivo civil en aquellos aspectos no previstos en el estatuto tributario o en normas especiales.[23]

Por otra parte, la Sala considera que se debe tener en cuenta que los recursos del régimen subsidiado en salud provienen de las siguientes fuentes: la subcuenta de solidaridad del Fosyga[24], el sistema general de participaciones[25] y ciertas rentas territoriales[26]

---

[23] Las siguientes normas remiten al proceso ejecutivo civil: Artículos 839-2 ET, 100 y 299 CPACA.

[24] Los recursos de la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA que cofinancian el Régimen Subsidiado, son las siguientes:

- Hasta el uno punto cinco de la cotización del régimen contributivo y de los regímenes especiales y de excepción. [Ley 1122 de 2007 y demás normas que regulan la materia], excepción hecha de los pensionados, que de conformidad con lo establecido por la Ley 1250 de 2008 deben aportar 1 punto de la cotización.
- Aportes del Presupuesto Nacional. Literal b) del numeral 2 del artículo11 de la Ley 1122 de 2007.
- El monto de las Cajas de Compensación familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993, reglamentado por los artículos 11 y 12 del Decreto 050 de 2003 (artículos 2.3.2.1.9 y 2.3.2.1.10 del Capítulo 1 del Título II de la Parte 3 – Libro 2 del Decreto 780 de 2016 - DURSS), con y sin situación de fondos.

Fuente: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/FS/fuentes-y-usos-de-recursos-del-sgsss.pdf

[25] El Sistema General de Participaciones -SGP- está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las Entidades Territoriales. [Ver Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007].

Fuente: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/FS/fuentes-y-usos-de-recursos-del-sgsss.pdf

[26] Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos [Ley 223 de 1995]; *Impuestos de Licores, Vino, Aperitivos y Similares*[Ley 788 de 2002]; recursos de juegos de suerte y azar, loterías, impuesto a ganadores de lotería, impuesto a loterías foráneas, utilidades sobre sorteos ordinarios y extraordinarios, rifas, apuestas permanentes y

Por el hecho que la subcuenta de solidaridad del Fosyga se nutre de aportes parafiscales y las rentas territoriales las conforman ingresos tributarios, el conflicto que ahora se analiza no adquiere carácter tributario, pues media un contrato de administración de recursos como fuente de las obligaciones subyacentes al título ejecutivo.

No obstante, no debe perderse de vista que los recursos del régimen subsidiado gozan de protección especial por la propia Carta Política, en cuyo artículo 48 dispone que *"no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella."*

Por las razones antedichas, la Sala considera que en el caso objeto de análisis no es obligatorio el trámite de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo los actos administrativos por los que el municipio de Neiva decidió desfavorablemente las excepciones que la Caja de Compensación Familiar del Huila propuso contra el mandamiento de pago que se le formuló para que reintegrara recursos del régimen subsidiado de la seguridad social en salud.

En ese orden de ideas, el Tribunal no debió indamitir ni rechazar la demanda por carencia del trámite de conciliación.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

---

chance, juegos novedosos, eventos hípicos, juegos localizados, juegos localizados en cruceros, premios no cobrados, sobretasa al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado [Leyes 643 de 2001 y 1393 de 2010].

Fuente: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/FS/fuentes-y-usos-de-recursos-del-sgsss.pdf

RESUELVE

Primero. REVÓCASE el auto apelado, por las razones expuestas. En su lugar, **ORDÉNASE** al Tribunal Administrativo del Huila proveer sobre la admisión de la demanda interpuesta por la Caja de Compensación Familiar del Huila contra el Municipio de Neiva.

Segundo. Ejecutoriado este auto, por secretaría, **devuélvase** el expediente al tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

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

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS
Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ