

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



**CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

**Bogotá D.C., diez (10) de diciembre de dos mil quince (2014)**

|                   |                                                                             |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROCESO</b>    | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO                                      |
| <b>DEMANDANTE</b> | GUILLERMO OSPINA RODRÍGUEZ                                                  |
| <b>DEMANDADOS</b> | U.A.E. DIAN                                                                 |
| <b>RADICADO</b>   | 76001-23-33-000-2015-00270-01 (22027)                                       |
| <b>ASUNTO</b>     | RECURSO DE APELACIÓN - AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA - ARTÍCULO 169.3 CPACA - |

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, el ciudadano Guillermo Ospina Rodríguez, contra la decisión del 23 de junio del 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento de la referencia, con fundamento en que los actos demandados no son susceptibles de control jurisdiccional.



## I. ANTECEDENTES

**1.1.** La Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira - División de Gestión de Recaudo y Cobranzas - GIT de Gestión de Cobranzas -, por medio del mandamiento de pago del 22 de abril del año 2013 (fls. 27 y 28), libró orden de pago a favor de la Nación - U.A.E. DIAN y a cargo del señor Guillermo Ospina Rodríguez, como deudor solidario y en su condición de representante legal de la sociedad comercial SERVICIOS FINANCIEROS Y LOGÍSTICOS A LA EXPORTACIÓN S.A., “[...] *por concepto de la sanción Nro. 152412012000223 de fecha 25 de junio de 2012 [...]*”<sup>1</sup>.

**1.2.** El 26 de noviembre del 2013, la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira - División de Gestión de Recaudo y Cobranzas - GIT de Gestión de Cobranzas, profirió “mandamiento de pago vinculando al representante legal” y, con fundamento en esto, libró una nueva orden de pago a favor de la Nación - U.A.E. DIAN y a cargo del deudor solidario Guillermo Ospina Rodríguez, como representante legal de la sociedad comercial SERVICIOS FINANCIEROS Y LOGÍSTICOS A LA EXPORTACIÓN S.A., por concepto de “Resolución Sanción, año: 2009, periodo: 01” (fl. 25)<sup>2</sup> - sanción por no enviar información (fls.21 y 24) -.

**1.3.** La Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira - División de Gestión de Recaudo y Cobranzas - GIT de Gestión de Cobranzas, mediante la Resolución No. 0676 del 30 de octubre del 2014, decidió seguir

---

<sup>1</sup> Ver el anverso del folio 27.

<sup>2</sup> Ver el folio 25.



adelante con la ejecución adelantada en contra del señor Guillermo Ospina Rodríguez, con fundamento en el mandamiento de pago señalado en el párrafo anterior.

**1.4.** El 25 de noviembre del 2014, el señor Ospina Rodríguez, a través de apoderado especial, le solicitó a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira la inaplicación, por incompatibilidad con la constitución, de los actos administrativos relacionados en los tres numerales anteriores (fls. 29 a 37).

**1.5.** Mediante Oficio No. 005046 del 19 de diciembre del 2014<sup>3</sup>, la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira - División de Gestión de Recaudo y Cobranzas - GIT de Gestión de Cobranzas -, denegó tal solicitud, argumentando que los derechos fundamentales del accionante no se vieron comprometidos en forma alguna (fl. 43).

**1.6.** Esa decisión fue objeto de los recursos de reposición y, en subsidio, de apelación, sin embargo, los mismos fueron resueltos negativamente, mediante el Oficio No. 000495 del 6 de febrero del 2015<sup>4</sup> (fls. 48 a 50), con fundamento en lo expuesto en los artículos 75 del CPACA y 833-1 del Estatuto Tributario.

---

<sup>3</sup> El documento está fechado el 16 de diciembre del 2014, sin embargo, aparece con sello de recibido el 18 de diciembre del 2014.

<sup>4</sup> El documento está fechado el 3 de febrero del 2015, sin embargo, aparece con sello de recibido el 6 de febrero del 2015.



**1.7.** El señor Guillermo Ospina Rodríguez, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 138 Ley 1437 de 2011), demandó a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante DIAN), con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (fl.15 y 16):

*“1. Que es nulo el Oficio No. 005046 del 19 de diciembre del 2014, proferido por el Jefe GIT de Gestión de Cobranzas División de Gestión de Recaudo y Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira, mediante el cual se declara que ese Oficio no vulnera los derechos fundamentales del demandante.*

*2. Que es nulo el Oficio No. 000495 del 6 de febrero del 2015, proferido por el Jefe GIT de Gestión de Cobranzas División de Gestión de Recaudo y Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira, para rechazar el recurso de reposición y subsidiario de apelación interpuesto por el actor contra el Oficio No. 005046 del 19 de diciembre del 2014.*

*3. Se declare la incompatibilidad plena y absoluta con la Constitución Nacional de los actos administrativos No. 0676 del 30 de octubre del 2014, dictado por el Jefe del Grupo Interno de Cobranzas de la División de Recaudo y Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira, del Mandamiento de Pago vinculado al Representante Legal No. 900028 del 26 de noviembre del 2013, formulado por el Jefe del Grupo Interno de Cobranzas de la División de Recaudo y Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira y del Mandamiento de Pago Deudores Solidarios No. 900010 del 22 de abril del 2013, expedido por el Jefe G.I.T. de Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira.*

## **II. PROVIDENCIA APELADA**



El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante auto del 23 de junio del 2015, rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, con fundamento en que los actos enjuiciados<sup>5</sup> no son pasibles de revisión de legalidad del juez de lo contencioso administrativo (fl. 56).

A tal conclusión se llegó luego del análisis del artículo 101 de la Ley 1437 del 2011, que dispone que, en el marco del procedimiento administrativo de cobro coactivo, sólo serán demandables ante esta jurisdicción, el acto administrativo mediante el cual se deciden las excepciones a favor del deudor, el que ordena llevar adelante la ejecución y el que contiene la liquidación del crédito.

Por otra parte, en el auto demandado se afirmó que los actos administrativos demandados son simples actos de trámite y, como tal, no pueden ser demandados.

Al respecto, en el auto apelado el *a quo* dijo lo siguiente:

*“En ese contexto, emerge palmario que la petición de nulidad, en los términos requeridos por el demandante, deviene improcedente, toda vez que los actos demandados no son objeto de control judicial, pues*

---

<sup>5</sup> El juez de primera instancia determinó que los actos demandados eran, de una parte, los Oficios Nos. 005046 del 19 de diciembre del 2014 y 000495 del 6 de febrero del 2015, proferidos por el Jefe GIT de Gestión de Cobranzas División de Gestión de Recaudo y Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira, y, de la otra, los Mandamientos de Pago del 26 de noviembre y del 22 de abril del 2013, formulados por el Jefe G.I.T. de Cobranzas de la División de Recaudo y Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira. Cfr. el folio 55 del cuaderno principal del expediente.



constituyen actos de mero trámite propiciados por el actor en sede administrativa en el curso del cobro coactivo.”

### **III. RECURSO DE APELACIÓN**

Mediante escrito del 8 de julio del 2014 (fl. 62), recibido en la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el apoderado del señor Guillermo Ospina Rodríguez interpuso el recurso de apelación contra el auto antes señalado, argumentando, para tales fines, que el ejercicio del derecho de petición provoca una decisión administrativa susceptible de ser demandada judicialmente. Esto, refiriéndose a los oficios del 19 de diciembre del 2014 y del 6 de febrero del 2015, en virtud de los cuales la DIAN resolvió la solicitud de inaplicación de los actos administrativos que contienen los mandamientos de pago (*supra* Nos. 1.1. y 1.2.) y la orden de seguir adelante con la ejecución en perjuicio del actor (*supra* No. 1.3.).

Por otra parte, y frente a estos últimos actos administrativos, se afirmó que los mismos constituyen actos administrativos propiamente dichos y, como tal, son susceptibles de ser demandados ante el juez contencioso administrativo (fl. 59).

### **IV. CONSIDERACIONES**

#### **4.1. Problema Jurídico**



De conformidad con los fundamentos del recurso de “apelación” y teniendo en cuenta las circunstancias fácticas del caso, le corresponde a la Sala<sup>6</sup> determinar si los actos que aquí se cuestionan son susceptibles de control jurisdiccional. Para tales fines la Sala deberá establecer la naturaleza jurídica de dichos actos demandados y, con fundamento en esto, decidir si la providencia apelada se ajusta a derecho o si, por el contrario, debe ser revocada por este Sección.

#### **4.2. Presupuestos procesales**

En el caso propuesto, se tiene que se cumplen los requisitos generales de procedibilidad del recurso de apelación, toda vez que: (i) el recurso fue interpuesto y sustentado dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación<sup>7</sup> del auto apelado - artículo 244.2 de la Ley 1437 de 2011 -; (ii) fue dictado por un tribunal administrativo; y (iii) tiene como objeto el auto mediante el que se rechazó la demanda de la referencia - artículo 243.1 ibídem -.

#### **4.3. Actos demandables en el proceso administrativo de cobro coactivo**

---

<sup>6</sup> Artículos 125 y 243.1 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>7</sup> El auto se notificó mediante estado del 6 de julio del 2015, y el recurso de interpuso el 8 del mismo mes y año, tal y como se observa en los folios 56v y 62 del cuaderno principal del expediente.

**4.3.1.** Para el caso del procedimiento administrativo de cobro coactivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 101<sup>8</sup> de la Ley 1437 del 2011, únicamente serán demandables ante los jueces contenciosos, los actos administrativos por los que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los contienen la liquidación del crédito.

Adicionalmente, el artículo 835<sup>9</sup> del Estatuto Tributario establece que, tratándose de cobros coactivos, serán demandables, de un lado, la

---

<sup>8</sup> Artículo 101. Control jurisdiccional. Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.

La admisión de la demanda contra los anteriores actos o contra el que constituye el título ejecutivo no suspende el procedimiento de cobro coactivo. Únicamente habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo:

1. Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y
2. A solicitud del ejecutado, cuando proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso, esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, salvo lo dispuesto en leyes especiales. Esta suspensión no dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medidas cautelares.

Parágrafo. Los procesos judiciales contra los actos administrativos proferidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo tendrán prelación, sin perjuicio de la que corresponda, según la Constitución Política y otras leyes para otros procesos.

<sup>9</sup> ARTICULO 835. INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.



resolución mediante la cual se deciden las excepciones y, del otro, la que dispone llevar adelante la ejecución.

**4.3.2.** Así mismo, esta Sala ha precisado que en el proceso administrativo de cobro coactivo se profieren otros actos administrativos que si bien no son reconocidos como judicializables en las normas antes referidas, sí son susceptibles de ser demandados por tratarse de actos que afectan derechos, intereses u obligaciones de los contribuyentes o responsables del impuesto; en otras palabras, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas o situaciones diferentes a la simple ejecución de la obligación tributaria, tal y como ocurre con el acto que contiene la liquidación de costas, el que resuelve las excepciones en contra del deudor o el que contiene la aprobación del remate de bienes embargados dentro del proceso, entre otros de similares características.

En efecto, en providencia del 24 de octubre del 2013<sup>10</sup>, se dijo:

*“4.2.2.- En principio, el artículo 101 ibídem sólo permite demandar el acto que decide las excepciones siempre que sean a favor del deudor, a diferencia de lo regulado en el artículo 835 del Estatuto Tributario que permite demandar los actos que fallan las excepciones, ya sea que se decidan a favor o en contra del deudor, norma ésta última que prima para efectos tributarios, dada la especialidad de la regla, tal cual lo reconoce el artículo 100 ibídem.*

*4.2.3.- Se dice que, en principio, porque no se encuentra explicación para no haber incluido el acto que decide las excepciones en contra del deudor, porque el Legislador, al anteponer el adverbio “sólo” a la oración, excluye*

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Radicado Interno 20277. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

*del control jurisdiccional los demás actos que se dicten durante el trámite de un proceso administrativo de cobro coactivo, salvo aquellas decisiones que constituyan una decisión diferente a la simple ejecución de la obligación tributaria, que crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas u obligaciones diferentes a la ejecutada, como jurisprudencialmente se ha aceptado por esta Sección en vigencia del artículo 835 del Estatuto Tributario que tiene una regulación similar a la actual de la Ley 1437 .*

*Todo porque dentro del procedimiento administrativo de cobro pueden expedirse actos administrativos que no versen sobre la ejecución propiamente dicha de la obligación tributaria, pero que sí constituyen una verdadera decisión de la Administración, susceptible del control jurisdiccional, en tanto afectan derechos, intereses u obligaciones de los contribuyentes o responsables del impuesto.*

*Por eso, en aras de la protección jurídica de controversias independientes a la ejecución de la obligación tributaria, son demandables ante esta jurisdicción los actos administrativos definitivos, expedidos por la Administración Tributaria de conformidad con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, tesis que reitera la Sección en esta providencia.”*  
(Subrayas propias)

En esos mismos términos se ha pronunciado la Sala en diferentes ocasiones<sup>11</sup>.

#### **4.4. Caso concreto**

En el caso propuesto, la Sala considera que el recurso de apelación de la referencia tiene vocación parcial de prosperidad, pues si bien en el *sub examine* se configuró la causal de rechazo establecida en el numeral 3 del artículo 169 del C.P.A.C.A., lo cierto es que dicha causal no se configuró

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencias del 28 de agosto del 2013 (18567) C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; 25 de junio del 2012 (18860) C.P. Dr. William Giraldo Giraldo; y del 2 de diciembre del 2010 (18148) C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, entre otras.

frente a la Resolución No. 0676 del 30 de octubre del 2014, por medio de la cual se ordenó seguir adelante con la ejecución; toda vez que el acto sí es susceptible de control jurisdiccional y, por ende, el proceso debió tramitarse frente a este.

Todo, por las siguientes consideraciones:

**4.4.1.** Una interpretación racional<sup>12</sup> de la demanda y de las pretensiones de la misma, permite concluir que los actos administrativos que se demandan en el proceso de la referencia son los siguientes: **(i)** los Oficios Nos. 005046 del 19 de diciembre del 2014<sup>13</sup>, y 000495 del 6 de febrero del 2015<sup>14</sup>, mediante los cuales la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira - División de Gestión de Recaudo y Cobranzas - GIT de Gestión de Cobranzas -, por una parte, se negó a “[...] *declar[ar] la incompatibilidad de los actos administrativos (...), con los principios y derechos fundamentales consagrados en el preámbulo y en los artículos 2, 6 y 29 de la Constitución Nacional [...]*” (fl. 37) y, por la otra, denegó por improcedentes los recursos de reposición y apelación interpuestos contra el acto antes mencionado<sup>15</sup>; **(ii)** los Mandamientos de Pago del 22 de abril y del 26 de noviembre del 2013,

---

<sup>12</sup> Consultar: Consejo de Estado, Sección Cuarta. Autos del 12 de diciembre del 2014. Expediente No. 73001-23-33-000-2013-00457-01 (20674). M.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia; y del 13 de noviembre del 2013. Expediente No. 73001-23-33-004-2013-00455-01 (20579). M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>13</sup> El documento está fechado el 16 de diciembre del 2014, sin embargo, aparece con sello de recibido el 18 de diciembre del 2014.

<sup>14</sup> El documento está fechado el 3 de febrero del 2015, sin embargo, aparece con sello de recibido el 6 de febrero del 2015.

<sup>15</sup> Para tales fines se invocó el artículo 75 del C.P.A.C.A. y el 833-1 del Estatuto.,

dictados por la División antes referida; y **(iii)** la Resolución No. 0676 del 30 de octubre del 2014, por la cual se ordenó seguir la ejecución.

**4.4.2.** Sin embargo, el *a quo* restringió el análisis del caso concreto a los Oficios Nos. 005046 del 19 de diciembre del 2014 y 000495 del 6 de febrero del 2015, y a los Mandamientos de Pago del 22 de abril y del 26 de noviembre del 2013, tal y como consta en el folio 55 del expediente<sup>16</sup>, omitiendo que la Resolución del 30 de octubre del 2014, en virtud de la que se ordenó seguir adelante con la ejecución también fue objeto de la demanda, situación que se corrobora con la lectura de la demanda y de las pretensiones de la misma (fl. 16).

**4.4.3.** La Sala no desconoce que las decisiones administrativas previamente mencionadas - Oficios 005046 y 000495 -, exceptuando la del 30 de octubre del 2014, no pueden ser consideradas como *verdaderas decisiones de la administración*<sup>17</sup>, debido a que no afectaron la obligación tributaria a cargo del demandante, en el entendido que no generaron la alteración de la relación jurídica que tienen la apelante y la entidad demandada, como deudor solidario y como acreedor, respectivamente, y, mucho menos, las obligaciones tributarias que la DIAN exige al señor Ospina Rodríguez como representante legal de la sociedad La Exportación S.A. - sancionada por no suministrar información -, así como tampoco afectaron

---

<sup>16</sup> Se aclara que en la introducción de la providencia apelada se hizo referencia al acto administrativo del 30 de octubre del 2014. Sin embargo, se debe resaltar que dicho acto no fue objeto de análisis en la parte considerativa de aquella decisión.

<sup>17</sup> *Ibíd.* Nota 10. Pág. 5.



algún bien jurídicamente protegido como el patrimonio, el orden económico o la integridad, entre otros.

**4.4.4.** Tampoco ignora que no le asiste razón al apelante cuando aduce que el ejercicio del derecho de petición implica *per se* que la administración tiene la obligación de proferir un acto susceptible de ser demandado, toda vez que la judiciabilidad de los actos administrativos, en principio, debe orientarse por el contenido del mismo, por la decisión que este incluye y por los parámetros legales y jurisprudenciales previamente establecidos, pero no por el conducto legal que le sirvió al ciudadano para provocar la actuación de la administración.

Además, si bien el ejercicio del derecho de petición puede “provocar” una decisión de la administración, ya que, por disposición del artículo 23 de la Constitución, ésta tiene la obligación de proferir una respuesta para el ciudadano, también es cierto que no todas esas decisiones son pasibles de demanda.

**4.4.5.** Ahora bien, frente a los mandamientos de pago la Sala comparte la posición fijada por el juez de primera instancia, en cuanto no son actos demandables, porque, como lo ha dicho la Sección antes<sup>18</sup>, dichos actos son de trámite, ya que no ponen fin al procedimiento administrativo ni

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencia del 10 de julio del 2014. Expediente Número: 73001-23-31-000-2009-00319-01. Radicado Interno 19963. C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

crean, modifican o extinguen algún tipo de obligación diferente a la que se ejecuta.

**4.4.6** Sin embargo, se considera indispensable precisar que la Resolución No. 0676 del 30 de octubre del 2014, por contener el acto que ordena seguir la ejecución, es un acto administrativo susceptible de ser demandado, en los términos del artículo 835 del Estatuto Tributario y los precedentes de esta Sala.

En efecto, la referida norma establece lo siguiente:

*“ARTICULO 835. INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.”* (Subrayas propias)

Así mismo, esta Sala<sup>19</sup> se pronunció al respecto, en los siguientes términos:

*“El proceso de cobro coactivo de obligaciones tributarias contiene, en esencia, las siguientes etapas, descritas en el Estatuto Tributario:*

*1. Investigación tributaria (artículo 825-1 ib.): Realizada por los funcionarios de cobranzas, es una etapa previa el cobro propiamente dicho, en la cual se determina, entre otras cosas, el incumplimiento, el monto de la deuda, los deudores principales y solidarios, los bienes de propiedad del deudor, etc.*

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencia del 4 de abril del 2013. Expediente Número: 76001-23-31-000-2005-04450-01. Radicado Interno 18970. C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

2. *Mandamiento de Pago (artículos 826 y ss. ib.): El cual consiste en una orden administrativa dada por el funcionario competente de la División de Cobranzas del pago de la obligación e intereses respectivos. El mandamiento debe ser notificado personalmente al deudor, previa citación a la última dirección informada o a la dirección procesal suministrada, para que se presente en el término de diez (10) días para el efecto. Si no lo hace, se deberá notificar por correo.*

3. *Medidas cautelares (artículos 837 y ss. ib.): Antes, durante la etapa de investigación, o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario competente podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de bienes.*

4. *Pago o presentación de excepciones (artículos 830 y ss. ib.): Dentro del término de quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, debe el deudor pagar la deuda. En ese mismo término puede proponer excepciones.*

5. *Decisión de las excepciones (artículos 832 y ss. ib.): En el mes siguiente a la presentación de las excepciones, deberá el funcionario competente decidir sobre ellas, previa la práctica de pruebas, si a ello hubiere lugar. Si esta decisión implica el rechazo de las excepciones, se ordenará adelantar la ejecución y rematar los bienes embargados.*

*Contra esta decisión procede únicamente el recurso de reposición que se deberá interponer dentro del mes siguiente a su notificación.*

6. *Orden de seguir adelante con la ejecución (artículo 836 ib.): Si con posterioridad al mandamiento de pago no hubieren peticiones pendientes se ordenará, en resolución aparte o en la resolución que decide las excepciones, seguir adelante con la ejecución. En esta decisión también se puede ordenar el remate de los bienes. Si no hay bienes embargados o secuestrados, en este momento se pueden ordenar las medidas preventivas respectivas.*

***De toda esta actuación, son demandables por mandato del artículo 835 del Estatuto Tributario las resoluciones que fallan las excepciones y las que ordenan llevar adelante la ejecución.***” (Negritas propias)





5. En suma, se tiene que la Resolución No. 0676 del 30 de octubre del 2014 sí es pasible de control judicial, en los términos de la norma y el precedente citados. Por ende, que la decisión de rechazar la demanda debe modificarse, debido a que no se ajusta al ordenamiento jurídico y constituye la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia del señor Guillermo Ospina Rodríguez.

En su lugar, la Sala dispondrá que se tramité la admisión de la demanda de la referencia, pero únicamente en lo relacionado con la mencionada resolución.

6. Sin perjuicio de lo anterior, se debe aclarar que es competencia del *a quo* el estudio de los requisitos de la demanda y de los presupuestos de la acción, especialmente la caducidad del medio de control, porque en el expediente no existen criterios para determinar si operó o no dicho fenómeno jurídico-procesal.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera que debe modificarse el auto apelado, sin que ello implique que el *a quo* deba admitirla: le corresponde a éste definir el cumplimiento de los requisitos de la demanda y de los presupuestos de la acción, especialmente la caducidad y, con fundamento en esto, pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda o su corrección o precisión, si fuere necesario.

En mérito de lo expuesto, se





## RESUELVE

**1º MODIFÍCASE** el auto interlocutorio del 23 de junio del 2015, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por las razones expuestas en la presente providencia.

**2º** Como consecuencia de lo anterior, **ORDÉNASE** al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca estudiar la admisibilidad de la demanda de la referencia, respecto de la Resolución No. 0676 del 30 de octubre del 2014, y atendiendo las consideraciones de la parte motiva de esta decisión.

**3º** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase.**

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Presidenta de la Sala

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**



**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

|            |                                                                             |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| PROCESO    | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO                                      |
| DEMANDANTE | GUILLERMO OSPINA RODRÍGUEZ                                                  |
| DEMANDADOS | U.A.E. DIAN                                                                 |
| RADICADO   | 76001-23-33-000-2015-00270-01 (22027)                                       |
| ASUNTO     | RECURSO DE APELACIÓN - AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA - ARTÍCULO 169.3 CPACA - |

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante auto del 23 de junio del 2015, rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, con fundamento en que los actos enjuiciados no son pasibles de revisión de legalidad del juez de lo contencioso administrativo (fl. 56). A tal conclusión se llegó luego del análisis del artículo 101 de la Ley 1437 del 2011, que dispone que, en el marco del procedimiento administrativo de cobro coactivo, sólo serán demandables ante esta jurisdicción, el acto administrativo mediante el cual se deciden las excepciones a favor del deudor, el que ordena llevar adelante la ejecución y el que contiene la liquidación del crédito.

Mediante escrito del 8 de julio del 2014 (fl. 62), recibido en la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el apoderado del señor Guillermo Ospina Rodríguez interpuso **el recuro de apelación** contra el auto antes señalado, argumentando, para tales fines, que el ejercicio del derecho de petición provoca una decisión administrativa susceptible de ser demandada judicialmente. Esto, refiriéndose a los oficios del 19 de diciembre el 2014 y del 6 de febrero del 2015, a través de los cuales la DIAN resolvió la solicitud de inaplicación de los actos administrativos que contienen los mandamientos de pago (supra Nos. 1.1. y 1.2.) y la orden de seguir adelante con la ejecución en perjuicio del actor.

La Sala **REVOCARÁ** la decisión apelada y, en su lugar, dispondrá que se tramité la admisión de la demanda de la referencia, pero únicamente en lo relacionado con la mencionada resolución. Esto debido a lo siguiente:

**1.** Los actos administrativos que se demandan en el proceso de la referencia son los siguientes: (i) los Oficios Nos. 005046 del 19 de diciembre del 2014 , y 000495 del 6 de febrero del 2015 , mediante los cuales la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira - División de Gestión de Recaudo y Cobranzas - GIT de Gestión de Cobranzas -, por una parte, se negó a “[...] declarar[ar] la incompatibilidad de los actos administrativos (...), con los principios y derechos fundamentales consagrados en el preámbulo y en los artículos 2, 6 y 29 de la Constitución Nacional [...]” (fl. 37) y, por la otra, denegó por improcedentes los recursos de reposición y apelación interpuestos contra el acto antes mencionado ; (ii) los Mandamientos de Pago del 22 de abril y del 26 de noviembre del 2013, dictados por la División antes referida; y (iii) la Resolución No. 0676 del 30 de octubre del 2014, por la cual se ordenó seguir la ejecución.

**2.** Sin embargo, la autoridad demandada restringió el análisis del caso concreto a los Oficios Nos. 005046 del 19 de diciembre del 2014 y 000495 del 6 de febrero del 2015, y a los Mandamientos de Pago del 22 de abril y del 26 de noviembre del 2013, tal y como consta en el folio 55 del expediente , omitiendo que la Resolución del 30 de octubre del 2014, en virtud de la que se ordenó seguir adelante con la ejecución, también fue objeto de la demanda, situación que se corrobora con la lectura de la demanda y de las pretensiones de la misma (fl. 16).

**3.** La Sala no desconoce que las decisiones administrativas previamente mencionadas, exceptuando la del 30 de octubre del 2014, no pueden ser consideradas como verdaderas decisiones de la administración , debido a que no afectaron la obligación tributaria a cargo del demandante, en el entendido que no generaron la alteración la relación jurídica que tienen la apelante y la entidad demandada, como deudor solidario y como acreedor, respectivamente, y, mucho menos, las obligaciones tributarias que la DIAN exige al señor Ospina Rodríguez como representante legal de la sociedad La Exportación S.A. - sancionada por no suministrar información -, así como tampoco afectaron algún bien jurídicamente protegido como el patrimonio, el orden económico o la integridad, entre otros. En diferentes palabras, porque los actos administrativos demandados no generaron alguna situación que impidiera la simple ejecución de las obligaciones tributarias exigidas mediante cobro coactivo.

4. Tampoco omitir que no le asiste razón al apelante cuando aduce que el ejercicio del derecho de petición implica per se que la administración tienen la obligación de proferir un acto susceptible de ser demandado, toda vez que la judiciabilidad de los actos administrativos, en principio, debe orientarse por el contenido del mismo, por la decisión que este contiene y por los parámetros legales y jurisprudenciales previamente establecidos, pero no por el conducto legal que le sirvió al ciudadano para provocar la actuación de la administración.

Habría que aclarar que si bien es cierto que el ejercicio del derecho de petición “provoca” una decisión de la administración, ya que, por disposición del artículo 23 de la Constitución, ésta tiene la obligación de proferir una respuesta para el ciudadano, también es cierto es que no todas esas decisiones son pasibles de demanda, tal como ocurre con los actos preparatorios, de ejecución o trámite.

5. Sin embargo, si considera indispensable precisar que la Resolución No. 0676 del 30 de octubre del 2014, por contener el acto que ordena seguir la ejecución, es un acto administrativo susceptible de ser demandado, en los términos del artículo 835 del Estatuto Tributario y los precedentes de esta Sala.

6. En suma, se tiene que la No. 0676 del 30 de octubre del 2014 sí es pasibles de control judicial, en los términos de la norma y el precedente citados, y, por ende, que la decisión de rechazar la demanda debe revocarse, debido a que no se ajusta al ordenamiento jurídico y constituye la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia del señor Guillermo Ospina Rodríguez.

7. Se aclara que es competencia del a quo el estudio de los requisitos de la demanda y de los presupuestos de la acción, especialmente la caducidad del medio de control, porque en el expediente no existen criterios para determinar si operó o no dicho fenómeno procesal.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera que le corresponde al a quo revisar el cumplimiento de los requisitos de la demanda y de los presupuestos de la acción, especialmente la caducidad y, con fundamento en esto, pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda de la referencia,



incluso si para hacerlo requiere solicitarle a la parte demandante, siempre que sea necesario, que ajuste las pretensiones de la demanda y del concepto de violación para mejor proveer.

Proyecto: D.C.