



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Consejera Ponente (E) : MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá, D.C., tres (03) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

Radicación: 190012331000201100592 01 [21916]

Actor: EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E. S. P. (NIT. 890.904.996-1)

Demandado: MUNICIPIO DE CALOTO

Cobro coactivo –

FALLO

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada¹, contra la sentencia del 16 de abril de 2015, proferida por el

¹ Folios 219 a 235 c.1

Tribunal Administrativo del Cauca que anuló las resoluciones por las cuales el Municipio de Caloto declaró no probadas las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago que libró contra las Empresas Públicas de Medellín, el 20 de noviembre de 2009.

Dicho fallo dispuso²:

“PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la **Resolución No. 022 de 25 de abril de 2011**, expedida por la Tesorería del **MUNICIPIO DE CALOTO (C)**, mediante la cual se resuelve declarar como no probadas las excepciones propuestas por **EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN EPM ESP**, contra el mandamiento de pago para el cobro de los Impuestos de Industria y Comercio y Avisos y Tableros, por los años 2005 y 2006, contenido en la Resolución No. 026 del 20 de noviembre de 2009, así como la **Resolución No. 026 del 18 de junio de 2011** que confirma la primera.

SEGUNDO: DECLARAR probada la excepción de falta de ejecutoria de título ejecutivo que sirvió de base al mandamiento de pago librado contra **EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN EPM ESP**, por parte del **MUNICIPIO DE CALOTO (C)**, por los impuestos antes anotados.

TERCERO: A título de restablecimiento, **ORDENAR** la terminación del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado por el **MUNICIPIO DE CALOTO (C)**, contra **EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN EPM ESP**, por concepto de los Impuestos de Industria y Comercio y Avisos y Tableros correspondientes por los años 2005 y 2006.

CUARTO: ORDENAR el levantamiento de las medidas cautelares que hubiere decretado el Municipio contra **EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN EMP ESP** y que estuvieren actualmente vigentes, relacionadas con dicho proceso de cobro. Para el efecto, el **MUNICIPIO**

² Folios 202 a 216 c.1.

DE CALOTO deberá **DEVOLVER** las sumas embargadas, con ocasión de dicho proceso.

QUINTO: ORDENAR al MUNICIPIO DE CALOTO, el reconocimiento y pago de intereses a favor de **EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN EPM ESP**, por concepto de los valores indebidamente embargados dentro del proceso de cobro coactivo, los cuales se liquidarán conforme lo establecen los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario, desde la fecha del embargo, hasta la fecha de esta providencia.

(...)"

ANTECEDENTES

El Municipio de Caloto libró mandamiento de pago contra Empresas Públicas de Medellín, el 20 de noviembre de 2009, por valor de \$1.019.595.134, más los intereses moratorios correspondientes, liquidados desde cuando se le practicó emplazamiento para declarar impuesto de industria y comercio por los periodos gravables 2005 y 2006, y hasta el momento del pago efectivo de dicho tributo³.

Según dicho mandamiento, el concepto cobrado fue liquidado por la Resolución de Aforo 015 de 2008, confirmada el 22 de abril de 2009, mediante la Resolución 020, en sede del recurso de reconsideración interpuesto⁴.

Así mismo, advierte que contra tales resoluciones EPM ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho – hoy medio de control, ante el

³ Folios 3 a 6 c.1.

⁴ En el expediente no obra copia de tales actos administrativos.



Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, corporación que inadmitió la respectiva demanda.

El 5 de enero de 2010 la ejecutada se opuso al mandamiento de pago, con las excepciones que denominó “Cobro de lo no debido – Falsa motivación del acto de cobro”, “Falta de ejecutoria del título ejecutivo”, “interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”⁵.

Por Resolución 022 del 25 de abril de 2011⁶, la Administración Municipal declaró no probadas las excepciones propuestas, y mediante Resolución 026 del 18 de junio del mismo año confirmó tal decisión⁷.

DEMANDA

EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN demandó la nulidad de las Resoluciones 022 del 25 de abril de 2011 mediante la cual se resolvieron las excepciones y 026 del 18 de junio del mismo año mediante la cual se resolvió el recurso de reposición⁸.

En consecuencia, pidió que se declaren probadas las excepciones propuestas contra la Resolución 026 del 20 de noviembre de 2009, que se

⁵ Folios 8 a 16 c.1.

⁶ Folios 34 a 41 c.1.

⁷ Folios 70 a 75 c.1

⁸ Folios 83 a 99 c.1



ordene terminar el proceso de cobro coactivo dentro del cual se libró dicho mandamiento, el archivo del proceso y el reintegro de la suma de \$1.150.000.000, embargada con ocasión de dicho proceso, más los intereses a que haya lugar.

La demandante invocó como norma violada el artículo 835 del ET.

Aunque técnicamente la demanda no presenta un concepto de violación en concreto, en aplicación del derecho sustancial sobre el formal, la Sala lo asocia a las razones que fundamentaron el recurso de reposición interpuesto contra la resolución que declaró no probadas las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, transcritas en el numeral quinto del acápite de hechos, según las cuales:

La actividad ejercida por las empresas públicas de Medellín en el Municipio de Caloto es la de “prestación de servicios públicos” y así quedó inscrita ante la tesorería del mismo municipio.

De acuerdo con el criterio de la Sala de consulta y Servico Civil del Consejo de Estado, la excepción de interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el título ejecutivo, no significa que éste no esté ejecutoriado, sino que la acción correspondiente suspende la ejecución del mismo.

Por su parte, el criterio de la Sección Cuarta de la misma Corporación apunta a que el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho



impide la ejecutoriedad del mismo, y conduce a que tal condición solo se cumpla cuando se dicte la sentencia que ponga fin a la acción.

EPM ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Municipio de Caloto, mediante demanda admitida el 11 de marzo de 2011, de manera que este debió declarar probadas las excepciones propuestas y ordenar la terminación y archivo del proceso de cobro coactivo. Sin embargo, el demandado omitió ese hecho.

OPOSICIÓN

El Municipio de Caloto se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente⁹:

Ninguna norma tributaria ordena desconocer la ejecutoriedad de los actos cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa se han decidido en forma definitiva.

EPM no informó la interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos ejecutoriados que fundamentaron el mandamiento de pago, porque al momento de presentar las excepciones contra el mismo dicho libelo no se había admitido.

⁹ Folios 111 a 122 c.1.



Por el contrario, lo que estaba vigente para ese momento era el Auto del 18 de mayo de 2009 que había inadmitido la demanda por supuesto incumplimiento de los presupuestos procesales.

Los incidentes de nulidad no se incluyen entre las excepciones previstas en el artículo 831 del ET para atacar los mandamientos de pago.

No procedía la excepción de interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, porque para ese momento estaba vigente el auto inadmisorio de la misma; tal excepción sólo procedería si al momento de presentarse la excepción dicho libelo estuviere admitido.

Dicho auto se revocó el 11 de marzo de 2010, momento para el cual la excepción no podía proponerse, en virtud del principio de preclusión de las etapas procesales.

Sin perjuicio de lo anterior, la ejecutada no aportó pruebas idóneas para respaldar la excepción que propuso, como copia certificada del auto admisorio de la demanda contra el título ejecutivo y constancia de la existencia de un proceso en trámite por razón de la misma.

Tal falencia condujo a denegar el recurso de reposición interpuesto contra la resolución que declaró no probada la excepción señalada, ordenando seguir adelante la ejecución y rematar los bienes embargados, dada la ausencia de argumentos y hechos nuevos que condujeran a modificar o revocar la resolución impugnada.



Como consecuencia de la terminación del proceso de cobro coactivo y la interpretación auténtica de la legislación tributaria, los dineros ejecutados fueron incorporados al presupuesto municipal.

La actuación demandada respetó el debido proceso del actor, la publicidad de los actos que la definieron y el ejercicio del derecho de defensa contra los mismos.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal anuló los actos administrativos demandados por las siguientes razones¹⁰:

Los procesos de cobro respecto de liquidaciones oficiales exigen que éstas se encuentren ejecutoriadas, y cuando contra ellas se ejerce la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la ejecutoria sólo se produce al momento de proferirse sentencia definitiva que los confirme.

EPM demandó la nulidad del título ejecutivo el 12 de mayo de 2009, ante el Tribunal Administrativo del Cauca. El Tribunal inadmitió el libelo porque no se había agotado la conciliación prejudicial, pero el 11 de marzo de 2010 dejó sin efecto esa decisión y, en su lugar, dispuso la admisión correspondiente.

¹⁰ Folios 202 a 216 c.1.



El proceso continuó su trámite hasta proferirse fallo de instancia el 18 de octubre de 2012, que quedó ejecutoriado el 29 de noviembre siguiente porque no se interpuso el recurso de apelación.

Así, para cuando se profirió el mandamiento de pago existía la demanda interpuesta contra el título ejecutivo, y para cuando se resolvieron las excepciones propuestas contra aquél dicha demanda se encontraba admitida como bien lo sabía el municipio. En consecuencia, la excepción de “interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho” estaba llamada a prosperar.

El demandado hizo una interpretación errada de las normas tributarias sobre agotamiento de la vía gubernativa y del concepto de ejecutoria del título ejecutivo, desconociendo que la existencia de éste depende del resultado de la demanda interpuesta contra el mismo.

Siendo que los contribuyentes pueden acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para solicitar el control de legalidad de los actos administrativos de determinación oficial de impuestos y de cobro coactivo, es válido que la demandante haya ejercido la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el título ejecutivo conformado por la liquidación de aforo y el acto que la confirmó, y contra los actos que desestimaron las excepciones propuestas para atacar el mandamiento de pago.

Así, el mandamiento de pago se libró con base en un título inexigible, lo que unido a la prosperidad de la excepción de “interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho” condujo a ordenar la terminación del proceso administrativo de cobro y el levantamiento de las medidas cautelares que ordenó el municipio, además de la devolución de las sumas embargadas con ocasión de dicho proceso.

EL RECURSO DE APELACIÓN

El Municipio de Caloto apeló la sentencia¹¹. Al efecto, adujo:

La ejecutoria de los actos tributarios recurridos en vía gubernativa y demandados no se produce con la sentencia definitiva que los confirme. Afirmar lo contrario implica desconocer la preferencia de la regulación especial para ciertos procedimientos y la norma tributaria relacionada con la ejecutoriedad de los actos oficiales de determinación de impuestos.

Según esa norma, la ejecutoria ocurre cuando los recursos interpuestos en vía gubernativa se han decidido en forma definitiva, como cuando se decide definitivamente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta contra los mismos.

De acuerdo con la lógica jurídica y el método de interpretación sistemático, dichos momentos de ejecutoria son alternativos, pero la ocurrencia del

¹¹ Folios 219 a 235 c.1.



primero, excluye los efectos del segundo. En consecuencia, el agotamiento de la vía gubernativa con la Resolución 020 de abril de 2009 que resolvió el recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial de Aforo 015 del 5 de abril de 2008, constitutiva del título ejecutivo, produjo la ejecutoria de ésta última.

Esa ejecutoria permitía la iniciación y desarrollo del proceso de cobro coactivo de la obligación tributaria.

El fallo del a quo excedió la reglamentación normativa existente, porque plantea la expedición del mandamiento de pago con la sola existencia del proceso contencioso administrativo contra los actos que fundamentan aquél, no obstante que el simple ejercicio de la acción contenciosa no desvirtúa *per se* la presunción de legalidad de dichos actos y no es causal de pérdida de fuerza ejecutoria.

Al momento de iniciarse el trámite de cobro coactivo no existía demanda de nulidad y restablecimiento del derecho admitida contra el título ejecutivo ni el ejecutado probó algo contrario a ello. Esa demanda existió con posterioridad a la etapa procesal en la que debía existir, sin que puedan exigirse valoraciones de piezas procesales inexistentes para una época determinada, como tampoco asumir análisis propios de otro momento procesal.

El ejecutado es quien debe aportar los medios probatorios para declarar probada la excepción, partiendo del principio según el cual “a quien afirma incumbe la prueba”. Así, EPM debió presentar las pruebas calificadas para

respaldar su argumento exceptivo, esto es, la copia certificada del auto admisorio de la demanda contra el título ejecutivo y la constancia del respectivo despacho judicial, de que el proceso se encontraba en trámite.

La existencia de copias auténticas deviene razonable en los términos que prevé el artículo 254 del CPC, y las pruebas requeridas son del tipo *ad sustanciam actus*, vistas como requisitos de existencia y validez de determinados actos de derecho material.

El conocimiento del proceso con los medios probatorios con los que contó la Administración en su momento, no era suficiente para que prosperara la excepción, y ese conocimiento tampoco constituyó la traba de la litis procesal respecto de la acción ejercida contra los títulos ejecutivos, pues ello sólo puede darse con ocasión de la notificación del auto admisorio al demandado.

Finalmente, el a quo violó el principio de congruencia externa de la sentencia, porque mientras la parte considerativa de la misma señala que la llamada a prosperar es la excepción de interposición de demanda, la parte resolutive declara probada la excepción de falta de ejecutoria del título.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante**¹² anotó que al sub lite no se aplican las normas del CCA ni del CPACA porque la discusión de actos territoriales en ejercicio de la

¹² Folios 246 a 252 c.1.



competencia en materia de impuestos, se encuentra regulada por normas especiales.

La ejecutoria de la liquidación de aforo que fundamentó el mandamiento de pago no dependía exclusivamente de la decisión del recurso de reconsideración interpuesto contra la misma, porque el administrado contaba con cuatro meses para demandar su legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El legislador tributario previó la decisión de las acciones judiciales contra los títulos ejecutivos, como requisito especial para la ejecutoria de los actos administrativos base del cobro coactivo.

La interpretación armónica de los artículos 829-4 y 831-3 del ET, el principio del efecto útil y la jurisprudencia sobre la materia, algunos de cuyos pronunciamientos se transcriben en los folios 248 (vto) a 251, permiten concluir que los actos administrativos que fundamentaron el mandamiento de pago no podían servir como título ejecutivo que soportara el trámite de cobro coactivo, debido a que no se encontraban en firme ni ejecutoriados.

Las excepciones sólo vinieron a resolverse el 22 de abril de 2011, fecha para la cual el Municipio de Caloto ya había contestado la demanda contra el acto que el mandamiento de pago invocó como título ejecutivo, no obstante que la falta de ejecutoria de dicho acto soporte de la ejecución, hacía que este fuera inexistente y, por lo mismo, inexigible.



El **demandado** no alegó de conclusión.

El **Ministerio Público** no conceptuó.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se demanda la legalidad de los actos administrativos que declararon no probadas las excepciones propuestas contra la Resolución 026 del 20 de noviembre de 2009, por la cual el Municipio de Caloto libró mandamiento de pago contra la demandante, por la suma de \$1.019.595.134, de acuerdo con la Liquidación de Aforo 015 de 2008 (fl. 8), confirmada por la Resolución 020 del 22 de abril de 2009.

En los términos del recurso de apelación, corresponde establecer si la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta contra dicha liquidación y contra el acto que la confirmó, privaron la ejecutoria de los mismos y, por tanto, obligaban a cesar la ejecución dispuesta por el mandamiento de pago señalado.

Dicho mandamiento cobró la obligación tributaria determinada por la Liquidación de Aforo 015 de 2008 a cargo de Empresas Públicas de Medellín, por concepto de impuesto de industria y comercio correspondiente a las vigencias fiscales 2005 y 2006.

De acuerdo con los artículos 66 de la Ley 383 de 1997 y 59 de la Ley 788 de 2002 los procesos de cobro de las autoridades territoriales se rigen por las



normas del Estatuto Tributario Nacional, contenidas a lo largo del Título VIII (artículos 823 y siguientes), sin perjuicio de que puedan disminuir el monto de las sanciones y simplificar el término de la aplicación de los procedimientos, de acuerdo con la naturaleza de los tributos.

Ahora bien, según los artículos 828 y 829 del ET, las liquidaciones oficiales ejecutoriadas prestan mérito ejecutivo y la ejecutoria de los actos administrativos tributarios que fundamentan los trámites de cobro coactivo, ocurre en cualesquiera de los siguientes casos:

- Cuando contra dichos actos no procede recurso alguno
- Cuando dichos recursos no se interponen o no se presentan en debida forma, dentro del término legal que corresponde
- Cuando se renuncia expresamente a los recursos o se desiste de ellos, y,
- **Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se deciden en forma definitiva.**

La Sala ha señalado que el último de los eventos transcritos contiene dos hipótesis distintas e inconfundibles¹³:

¹³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 11 de octubre de 2012, exp. 18452



La primera, que tratándose de actos administrativos susceptibles de los recursos propios de la vía gubernativa, debida y oportunamente interpuestos, y de los cuales el interesado no ha desistido, se entienden ejecutoriados una vez dichos recursos se deciden en forma definitiva.

Según esa regla, el acto administrativo que sirve de título ejecutivo queda ejecutoriado una vez la entidad oficial decide los recursos interpuestos, **siempre y cuando, el interesado no lo demande ante la jurisdicción.**

La segunda, que cuando los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo fueron demandados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se entienden ejecutoriados una vez sea proferida la decisión judicial definitiva.

Así, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo impide que el mismo adquiera fuerza ejecutoria, porque ésta sólo sobrevendría cuando la jurisdicción decida de manera definitiva la respectiva demanda, en el sentido de no acceder a la pretensión de nulidad del acto.

Dicho de otro modo, la regulación especial en materia tributaria permite deducir que el acto queda ejecutoriado sólo cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo decide definitivamente las acciones de nulidad y



restablecimiento del derecho interpuestas en su contra¹⁴, pues el ejercicio de las mismas suspende la ejecución de la decisión administrativa hasta cuando la jurisdicción decide sobre su legalidad.

Es decir, el numeral 4 del artículo 829 del ET creó una situación especial frente a la regla común sobre la fuerza ejecutoria de los actos administrativos, a la cual aludía el artículo 62 del CCA¹⁵ y actualmente el artículo 89 del CPACA; de acuerdo con ese atributo del acto, el uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho conduce a que el mismo quede ejecutoriado solo cuando se dicte la sentencia denegatoria que ponga fin a dicha acción, es decir, que no declare la nulidad del acto¹⁶.

Tales criterios fueron reiterados por la Sentencia del 3 de septiembre de 2015, proferida dentro del expediente 19254, en la que se puntualizó que la regla especial que dispone la ejecutoria de los actos administrativos tributarios cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo decide con carácter definitivo su legalidad, opera siempre y cuando dichos actos hayan sido objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

¹⁴ Sentencia del 11 de noviembre de 2010, Exp. 17357, C. P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

¹⁵ Al tenor de esa regla común, la ejecutoriedad de los actos administrativos surge de su firmeza en sede administrativa, por cualquiera de los eventos señalados en el misma legislación contencioso administrativa, de suerte que el sólo ejercicio de las acciones contencioso administrativas contra dichos actos no afectaría su obligatoriedad y fuerza ejecutoria.

¹⁶ Sentencias del 12 de mayo del 2010, exp. 17461, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, del 25 de noviembre de 2004, exp. 14158, C.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa y del 27 de septiembre de 2001, exp. 6617, C.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola.



Así mismo, dicha providencia precisó que el numeral 4 del artículo 829 del Estatuto Tributario, *“tampoco prevé “opciones excluyentes”, pues la norma no impide al contribuyente acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, lo que debe verificar es que los recursos de la vía gubernativa se hayan decidido en forma definitiva y, en caso de haber interpuesto demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos que decidieron los recursos, se haya proferido sentencia, por eso la norma aclara al decir, “según el caso”.*

En el caso concreto encontramos que, el 12 de mayo de 2009, Empresas Públicas de Medellín ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Liquidación de Aforo 015 del 5 de septiembre de 2008 y la Resolución 020 del 22 de abril de 2009, confirmatoria del aforo en sede del recurso de reconsideración, y que la misma se tramitó ante el Tribunal Administrativo del Cauca, dentro del expediente 2009-00102-00 (fl. 201).

Mediante providencia del 18 de mayo de 2009 se inadmitió la demanda correspondiente, por no haberse agotado el presupuesto procesal de conciliación pre-judicial, acorde con el artículo 42A de la Ley 270 de 1996.

El 11 de marzo de 2010 se dejó sin efecto dicha decisión porque, de acuerdo con la reglamentación del artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el referido requisito de procedibilidad no operaba respecto de asuntos de carácter tributario; en consecuencia, se ordenó admitir la demanda (fls. 182 a 184).



El 18 de octubre de 2012 se falló la acción interpuesta, en el sentido de anular los actos enjuiciados y ordenar la devolución de las sumas pagadas en virtud de los actos anulados, junto con su respectiva actualización e intereses comerciales (fls. 186 a 197).

Tal sentencia fue notificada por edicto desfijado el 15 de noviembre de 2012 y quedó ejecutoriada el 29 de noviembre del mismo año (fls. 198 y 200).

Vemos pues que para el momento de proferirse el mandamiento de pago (20 de noviembre de 2009), ya se había ejercido la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos que aquél pretende ejecutar, se reitera: la Liquidación de Aforo 015 de 2008 y Resolución 020 del 22 de abril de 2009.

Siendo ello así, dicha liquidación no se encontraba ejecutoriada al momento de proferirse la mencionada orden de pago, ni prestaba mérito ejecutivo en los términos de artículo 828 del ET, pues, a la luz del criterio jurisprudencial al que viene refiriéndose esta providencia, con la acción de nulidad y restablecimiento interpuesta, la ejecutoria de los mismos quedó suspendida hasta el momento que la misma fuere fallada en sentido desestimatorio.

La inadmisión de la demanda presentada no alteraba esa situación en la medida que tal decisión fue dejada sin efecto el 11 de marzo de 2010, y sustituida por la orden de admisión.

Ello debió reconocerlo expresamente el Municipio al resolver las excepciones propuestas, dado que esto ocurrió el 25 de abril de 2011, es decir, con posterioridad a la mencionada decisión admisorio de la cual tenía pleno conocimiento, según se deduce de lo transcrito en el primer párrafo de la pág. 7 de la Resolución 020 (fl. 40) que anota:

“... luego de consideraciones de carácter legal el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca deja sin efectos el auto del 18 de mayo de 2009, niega la suspensión provisional del proceso de jurisdicción coactiva porque no existe flagrante violación de las normas superiores invocadas como violadas y ordena la notificación de la demanda y entrega de copias de la misma al alcalde del municipio de caloto, con lo que tácitamente comprende esta instancia que fue admitido el proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** ... *(Resaltado del texto)*”

Si bien tal constatación por parte del propio funcionario executor conducía a aceptar las excepciones propuestas, pareciere que aquél insistió en continuar la ejecución por el hecho de que cuando se presentaron las excepciones (5 de enero de 2010) continuaba vigente el auto inadmisorio y, en su criterio, *“dichas excepciones debían resolverse en el tiempo y estado del proceso de cobro coactivo al momento de su presentación”* (segundo párrafo de la pág. 7 de la Resolución 020 (fl. 40).

Ciertamente el principio del debido proceso y su máxima de que nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes vigentes al momento de ocurrir los hechos por los que se le acusa, imponen estaticidad en la aplicación normativa bajo la égida del propio principio de confianza legítima, para así



evitar que nuevas normas modifiquen los efectos jurídicos preadquiridos por las que han dejado de regir.

Sin embargo, la decisión del Municipio de Caloto no encaja en ese supuesto, porque lejos de que hubiera existido alguna modificación en las normas vigentes para cuando se interpusieron las excepciones, lo que se presentó fue una variación de los hechos existentes para ese momento. Es decir, hubo una alteración fáctica pero no normativa, sin que el municipio fuera coherente con los efectos connaturales a la nueva situación de hecho.

Lo que se encuentra en la postura del demandado es un desbordamiento absoluto del principio de legalidad de la actuación de cobro coactivo, que opera en desmedro de la efectividad del derecho sustancial, so pretexto de rigorismos formales exacerbados y obstinados frente a la continuidad de una ejecución sin razón de ser.

Basta lo dicho para entender desvirtuada la presunción de legalidad que ampara a los actos demandados y, en consecuencia, para confirmar los ordinales primero, segundo y tercero de la sentencia apelada, máxime cuando la anulación de los actos constitutivos del título ejecutivo condujo a que éstos desaparecieran del universo jurídico, de modo que a partir de ese declaratoria dejó de existir la obligación tributaria objeto de la ejecución.

DE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA

El hecho de que el ordinal segundo de la parte resolutive del fallo apelado hubiera declarado probada la excepción de falta de ejecutoria de título y que la parte considerativa de la misma providencia aludiera a la efectiva configuración de la “interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho”, no implica violación alguna al principio de congruencia externa de la sentencia, como armonía entre la decisión y lo pedido por las partes en la demanda y en la contestación.

Es de recordar que dicho principio, además de proteger el derecho de las partes a obtener una decisión judicial certera sobre el asunto puesto a consideración del juez, y a salvaguardar el debido proceso y el derecho de defensa del demandado, cuya actuación procesal se dirige a controvertir los argumentos y hechos expuestos en la demanda; trae consigo los conceptos de fallo ultra y extrapetita, como decisiones que van más allá de lo pedido, ya sea porque se otorgan cosas adicionales a las solicitadas en la demanda (sentencia ultrapetita), o porque se reconoce algo que no se solicitó (sentencia extrapetita)¹⁷.

Y decimos que no existe violación alguna, porque el análisis hecho a lo largo de este proveído muestra que la “falta de ejecutoria del título” es consecuencia directa e inmediata de la “interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho”, de modo que tales excepciones coexisten con alcance inescindible.

¹⁷ En el mismo sentido, sentencia del 16 de septiembre del 2010, exp. 16605, C. P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez



DEL RECONOCIMIENTO DE INTERESES SOBRE LA SUMA A DEVOLVER COMO CONSECUENCIA DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Aunque no ha sido objeto de apelación, encuentra la Sala necesario pronunciarse sobre la orden dispuesta por los ordinales cuarto y quinto de la parte resolutive de la sentencia apelada, en cuanto dispusieron que se devolvieran las sumas embargadas y que se reconocieran y pagaran intereses a favor de Empresas Públicas de Medellín por “los valores indebidamente embargados dentro del proceso de cobro coactivo”, liquidados “conforme lo establecen los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario, desde la fecha del embargo, hasta la fecha de esta providencia”

Se descende a esta consideración, por las siguientes razones:

De acuerdo con la documental visible en el folio 17 del expediente, la Alcaldía del Municipio de Caloto efectivizó el Título Judicial 421180000011387 del Banco Agrario, que en su momento constituyó la demandante, por valor de \$1.150.000.000, para pagar las sumas exigidas dentro del proceso de cobro coactivo en el que se expidieron los actos que aquí se enjuician, es decir, las determinadas oficialmente via liquidación de aforo, por concepto de impuesto de industria y comercio, avisos y tableros de los años 2005 y 2006.

Dado que, con fundamento en el numeral 4 del artículo 730 del ET, la Sentencia del 18 de octubre de 2012 anuló los actos que hicieron esa determinación oficial, la suma sufragada por el concepto cobrado



coactivamente carecia de razón jurídica y el mandamiento de pago quedó desprovisto de título ejecutivo.

Ello, unido al hecho cierto visto en el acápite precedente, se repite, que al momento de resolverse las excepciones propuestas contra dicho mandamiento, el título hasta entonces vigente no se encontraba ejecutoriado por razón de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta en su contra, permite constatar la inexistencia de causa legal para que el Municipio de Caloto conserve la suma del título judicial que efectivizó y, por ende, la procedencia de la solicitud de reintegro de los \$1.150.000.000 de que trata la pretensión 5 del acápite de “Declaraciones” de la demanda (fl. 91).

En ese entendido, podía ordenarse la devolución de que trata el ordinal cuarto de la demanda; sin embargo, con el fin de evitar equívocos, esta providencia modificará tal disposición para precisar la suma líquida de dinero a devolver, esto es, los \$1.150.000.000 del título judicial efectivizado. Como la constitución y efectividad de ese título es la única medida probada en el plenario, la orden impartida se restringirá a la devolución.

Así mismo, se revocará la orden de liquidación de intereses impartida por el ordinal quinto de la parte resolutive del fallo impugnado, porque los artículos 863 y 864 a los que allí se alude son inaplicables al presente caso, pues la devolución que aquí se dispone no resulta de la actuación administrativa que prevén dichas normas.

En efecto, los referidos artículos regulan la causación de intereses corrientes y moratorios a favor del contribuyente, respecto de los pagos en exceso o de los saldos a favor resultantes en las declaraciones tributarias¹⁸.

Tratándose de los intereses corrientes, la causación se ligó a la **presentación de la solicitud de devolución del pago en exceso o del saldo a favor**, y siempre que éste estuviere en discusión, desde la fecha de notificación del requerimiento especial o del acto que niegue la devolución, según el caso, hasta la ejecutoria del acto o providencia que confirmara total o parcialmente el saldo mencionado.

Por su parte, la causación de intereses moratorios se dispuso a partir del vencimiento del término para devolver y hasta la fecha del giro del cheque, de la emisión del título o de la consignación.

Claramente en el asunto in examine no existe solicitud de devolución alguna, y siendo este el presupuesto que establece el artículo 863 del ET para el reconocimiento de intereses corrientes y moratorios, no podía ordenarse la liquidación de los mismos.

Por otra parte, en este caso, resulta aplicable lo previsto en el inciso final del artículo 187 del CPACA, según el cual “[l]as condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice

¹⁸ En Sentencia del 13 de junio de 2013, exp. 17973, la Sala avaló la aplicación del artículo 863 del ET a los pagos de lo no debido, bajo la interpretación sistemática de dicha norma con el artículo 850 ibídem, y la propiamente finalista del primero de ellos¹⁸.



de Precios al Consumidor”.

En Sentencia del 28 de febrero de 2013, exp. 17935, apoyada en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998¹⁹, la Sala dispuso la indexación correspondiente con la siguiente fórmula

$$Ra = R \frac{\text{índice final (if)}}{\text{índice Inicial (li)}}$$

Donde:

Ra es la renta actualizada a obtener.

R es la renta histórica, es decir, la renta al momento de los hechos (lo pagado).

If es el índice de precios al consumidor para la fecha en que se devuelva el valor de los bienes rematados. Como en el presente caso no se probó ningún remate, será el IPC certificado por el DANE para el mes inmediatamente anterior a la sentencia²⁰.

li es el índice de precios al consumidor para la fecha de los hechos, esto es, la fecha en que los bienes fueron rematados o, para el presente caso, la

¹⁹ “Ley 446 de 1998. Artículo 16. Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales.

²⁰ Cuando la sentencia se dicta el último día del mes, el IPC que se toma es el de ese mismo mes.



fecha en que se pagó el impuesto objeto de devolución, es decir, cuando se hizo efectivo el título de depósito judicial.

De igual forma y considerando que la suma mencionada es una cantidad liquida de dinero directamente reconocida por la presente sentencia, se ordenará el pago de intereses moratorios a partir de la ejecutoria de dicho fallo, de acuerdo con lo previsto en el tercer inciso del artículo 192 del CPACA, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 195 ibídem.

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

F A L L A

1. **CONFÍRMANSE** los ordinales primero, segundo y tercero de la Sentencia del 16 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por Empresas Públicas de Medellín contra el Municipio de Caloto.

2. **MODIFÍCASE** el ordinal cuarto de la misma providencia, en el siguiente sentido:



“CUARTO: ORDENAR la devolución de la suma de \$1.150.000.000 por la cual se constituyó el Título Judicial 421180000011387 del Banco Agrario, que el Municipio de Caloto ordenó efectivizar.

3. **REVÓCASE** el ordinal quinto del fallo apelado. En su lugar se dispone:

“QUINTO: ENTREGAR la suma a devolver debidamente actualizada con base en el IPC y según la fórmula señalada en la parte motiva de esta providencia, junto con los intereses moratorios de que trata el inciso 3º del artículo 192 y 195 del CPACA”

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ



