

**SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

**Bogotá D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil dieciocho
(2018)**

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-37-000-2014-00807-01 (23187)
Demandante: ZULMA NAVARRO DE BAUTISTA
Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS
NACIONALES DIAN

Temas: Cobro coactivo. Presentación personal de escritos.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto mediante apoderado judicial por la parte demandante¹ contra la sentencia del 23 de marzo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta - Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda, sin condena en costas.

ANTECEDENTES

Por medio de Resolución Sanción No. 322412011000327 del 23 de agosto de 2011, la División de Gestión de Liquidación de la

¹ Fls. 144 a 149 c.p.

Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá, impuso a la contribuyente Zulma Navarro de Bautista la sanción prevista en el artículo 651 del Estatuto Tributario, en la suma de \$335.651.000², modificada mediante Resolución No. 900.107 de 19 de septiembre de 2012, en el sentido de fijar la sanción en \$330.810.000³.

El 30 de mayo de 2013, la División de Gestión de Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá, expidió el mandamiento de pago No. 20130302003253, mediante el cual libró *«orden de pago a favor de la Nación y a cargo de Navarro de Bautista Zulma, por la suma de \$335.651.000, de acuerdo con la Resolución No. 322412011000327»*⁴.

El 12 de julio de 2013, la División de Gestión de Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá, profirió la Resolución No. 20130309000575, por medio de la cual ordenó seguir adelante la ejecución por las obligaciones contenidas en las *«Resoluciones Nos. 322412011000327 (Sanción 2011) por \$335.651.000, 1000073029187 (Renta 2008) \$129.300.000 y 1000088765854 (Renta 2007) \$132.993.000 y sanción \$13.299.000, para un total de \$611.243.000»*⁵

La División de Gestión de Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá, por medio de la Resolución No. 20131301000558 del 8 de noviembre de 2013 *«revocó el*

² Fls 43 vto a 58 c.a.2

³ Fls. 66 a 72 c.a.2 Este acto resolvió el recurso de reconsideración para modificar la resolución sanción, en el sentido de **disminuir** la sanción al tope máximo aplicable.

⁴ Fl. 74 c.a.1

⁵ Fls. 96-97 c.a. 1

*mandamiento de pago No. 20130302003253 del 30 de mayo de 2013, revocó parcialmente la Resolución de Ejecución No. 20130309000575 del 12 de julio de 2013, en relación con el anterior mandamiento de pago, y ordenó librar mandamiento de pago, consistente en la resolución sanción modificada por la **Resolución No. 900107** del 19 de septiembre de 2012»⁶.*

Contra el anterior acto la contribuyente propuso la excepción de falta de título ejecutivo⁷, que fue decidida a través del Oficio No. 1-32-244-445-5402 del 26 de diciembre de 2013, en el sentido de aclarar que la Resolución No. 20131301000558 del 8 de noviembre de 2013, no es un mandamiento de pago, sino una revocatoria total del mandamiento de pago No. 20130302003253 del 30 de mayo de 2013, y una revocatoria parcial a la resolución que había ordenado su ejecución, lo anterior debido a que se estaba haciendo un cobro mayor sin tener en cuenta que la administración había fijado una sanción menor⁸.

El 13 de enero de 2014, la División de Gestión de Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá, expidió el **mandamiento de pago No. 20140302000034**, mediante el cual libró «orden de pago a favor de la Nación y a cargo de Zulma Navarro de Bautista, por concepto de la Resolución Sanción No. 2412011000327 del 23 de agosto de 2011, por no enviar información en medio magnético dentro de los plazos establecidos correspondiente al año gravable 2008 frente a la cual se interpuso recurso de reconsideración que fue resuelto

⁶ Fls. 130 132 c.a. 1 y 11 a 13 c.p.

⁷ Fls. 142 a 144 c.a.1 y 14 a 16 c.p.

⁸ Fls. 147 a 148 c.a.1 y 17 a 18 c.p.

con Resolución No. 900107 del 19 de septiembre de 2012 y se estableció la suma de \$330.810.000»⁹.

Contra el anterior mandamiento de pago, mediante apoderado, la contribuyente propuso la excepción de falta de título ejecutivo¹⁰. El escrito tiene sello de radicado el 12 de febrero de 2014, ***sin obrar constancia de presentación personal***.

El 12 de marzo de 2014, la División de Gestión de Cobranzas de la Dian profirió la **Resolución No. 20140312000037**, por medio de la cual *«rechazó la solicitud de excepciones propuestas por el señor Ricardo Enrique Cortina Piña, contra el mandamiento de pago No. 20140302000034 del 13 de enero de 2014, por constatar que el escrito de excepciones carece del requisito legal referente a la presentación personal que establece el artículo 559 del Estatuto Tributario, además de no allegar el correspondiente poder debidamente otorgado»*¹¹. Este acto fue notificado el 20 de marzo de 2014¹².

DEMANDA

Zulma Navarro de Bautista, mediante apoderado judicial, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código

⁹ Fls. 164 a 165 c.a.1 y 19 a 20 c.p.

¹⁰ Fls. 173 a 176 c.a.1 y 21 a 24 c.p.

¹¹ Fls. 180 a 181 c.a. 1 y 26 a 27 c.p.

¹² Fls 182 y 183 c.a. 1 y 54 y 55 c.p.

de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), formuló las siguientes pretensiones:

«PRIMERA. DECLARAR nulo el acto administrativo, Resolución No. 2013031301000558 del 08 de noviembre de 2013, 1-32-244-445-5402 del 26 de diciembre de 2013¹³ y 20140312000037 del 12/03/2014, proferido por la División de Gestión de Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá – DIAN.¹⁴

SEGUNDA.- Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho:

1.1. Se DECLARE probada la excepción de FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO o de INDEBIDA IDENTIFICACIÓN DEL TÍTULO EJECUTIVO contra el mandamiento de pago No. 3220110302004889 de fecha 24-10-2011 y el mandamiento de pago No. 3220130302003253 de fecha 30-05-2013.

1.2. Se ORDENE dar por terminado el proceso coactivo adelantado contra la señora ZULMA NAVARRO DE BAUTISTA.

1.3. Se sirva ORDENAR el levantamiento de medidas cautelares.

1.4. Se sirva ORDENAR el archivo definitivo del proceso coactivo.

TERCERA.- En su oportunidad legal se condene en costas a la demandada».

Invocó como disposiciones violadas, las siguientes:

- Artículo 29 Constitución Política
- Artículos 828, 831 y 849-1 del Estatuto Tributario

Como concepto de la violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

¹³ El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección B, mediante auto de 11 de junio de 2015, consideró que esos dos actos no son susceptibles de control jurisdiccional.

¹⁴ Conforme lo señalado en el auto admisorio de la demanda (fl 65 c.p.) y lo precisado en la audiencia inicial (fl. 100 c.p.), providencias que están en firme, **el acto demandado es la Resolución No. 20140312000037 del 12 de marzo de 2014.**

Adujo vulneración al debido proceso de la contribuyente, en la medida en que la administración revocó de manera unilateral y sin consentimiento de su representada el mandamiento de pago No. 20130302003253 del 30 de mayo de 2013 y profirió un nuevo mandamiento de pago¹⁵.

Anotó que la Dian mediante la Resolución No. 20140312000037 del 12 de marzo de 2014, denegó las excepciones propuestas, aduciendo la falta de presentación personal¹⁶.

Señaló que en el mandamiento de pago no se identificó el título ejecutivo, en razón a que el acto que presta mérito ejecutivo es la resolución por medio de la cual se confirma la imposición de la sanción, esto es, la Resolución Sanción No. 900107 del 19 de septiembre de 2012, sin embargo, la DIAN, en el mandamiento de pago y en la resolución que ordenó seguir adelante la ejecución registró como título la Resolución No. 2412011000327 del 16 de noviembre de 2011, lo cual no se ajusta a la realidad.

OPOSICIÓN

La DIAN se opuso a las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones:

Expresó que el proceso de cobro coactivo derivado de la sanción por no enviar información correspondiente al año 2008, en

¹⁵ Argumento expuesto en la demanda en el Hecho 13 - Fl. 5 c.p.

¹⁶ Argumento expuesto en el hecho 15 de la demanda - Fl. 5 c.p.

cuantía de \$330.810.000, se adelantó a partir de un título claro, expreso y exigible, consistente en las Resoluciones Nos. 322412011000327 del 23 de agosto de 2011 y su modificatoria No. 900107 del 19 de septiembre de 2012, en cuantía de \$330.810.000, contra las cuales no se presentó demandada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo cual están debidamente ejecutoriadas.

Aclaró que el mandamiento de pago No. 20140302000034 del 13 de enero de 2014, individualizó los actos administrativos a partir de los cuales se adelantaba el procedimiento administrativo de cobro coactivo y, su cuantía, por lo que el título ejecutivo está plenamente identificado y ampara la legalidad de la actuación administrativa.

AUDIENCIA INICIAL

El 11 de octubre de 2016 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011¹⁷. En dicha diligencia se precisó que no se presentaron irregularidades procesales, nulidades y no se propusieron excepciones previas ni se solicitaron medidas cautelares, por lo que se decretaron las pruebas pertinentes y se dio traslado a las partes para alegar de conclusión. El litigio se concretó en determinar la legalidad del acto demandado, esto es, la **Resolución No. 20140312000037 del**

¹⁷ Fls. 97 a 107 c.p.

12 de marzo de 2014, expedida por la División de Gestión de Cobranzas de la DIAN.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección B, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Aclaró que el estudio de fondo de la sentencia se contrajo a la legalidad de la **Resolución No. 20140312000037 del 12 de marzo de 2014** *«por medio del cual se rechazó el escrito de excepciones presentado por la demandante contra el mandamiento de pago No. 20140302000034 del 13 de enero de 2014»*, como lo decidió en el auto admisorio del 11 de junio de 2015.

Luego de referirse al proceso de cobro coactivo y a la actuación administrativa, concluyó que las Resoluciones Nos. 322412011000327 del 23 de agosto de 2011 y su modificatoria No. 900107 del 19 de septiembre de 2012, no fueron objeto de demanda ante la jurisdicción de los contencioso administrativo, razón por la cual cobraron ejecutoria de conformidad con el artículo 829 del Estatuto Tributario.

Advirtió que en el mandamiento de pago No. 20140302000034 del 13 de enero de 2014, se lee que los títulos base del cobro coactivo son las citadas Resoluciones Nos. 322412011000327 del 23 de

agosto de 2011 y su modificatoria No. 900107 del 19 de septiembre de 2012, y no únicamente la primera como lo afirma la demandante.

Finalmente dijo que el mandamiento de pago librado en contra de la demandante tiene como base un título ejecutivo que contiene una obligación clara, expresa y actualmente exigible, el cual está plenamente identificado en dicho acto, razón por la que no se puede afirmar falta de título, más aun cuando le fue notificado a la ejecutada, para ejercer el derecho de defensa.

RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la **parte demandante** formuló recurso de apelación¹⁸, el cual sustentó con fundamento en los siguientes argumentos:

Arguyó que en la demanda se invocó como violado el derecho fundamental al debido proceso, empero no lo desarrolló de manera precisa en el concepto de la violación, por lo que consideró referirse en esta oportunidad.

Al efecto, con base en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, concretó lo aducido en que la administración, por medio de la Resolución No. 20131301000558 del 8 de noviembre de 2013, revocó sin su consentimiento la Resolución No. 20130309000575

¹⁸ Fls. 144 a 149 c.p.

del 12 de julio de 2013 *«que ordenó seguir adelante la ejecución»*.¹⁹

Cuestionó el rechazo del escrito de excepciones por falta de presentación personal, habida cuenta de su condición de apoderado de la contribuyente y haberle notificado actuaciones del proceso coactivo inicial, lo que en su entender, conlleva desconocimiento de los derechos al debido proceso, defensa, prevalencia del derecho sustancial e igualdad.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La demandante guardó silencio.

La entidad demandada reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y solicitó la confirmación de la decisión de primera instancia.

Advirtió que siendo la demanda, la contestación y la fijación del litigio el ámbito dentro del cual debe realizar su estudio el juzgador y, estructurar el fallo, tal como ocurrió en el presente asunto, la sentencia se pronunció de fondo y resolvió el problema jurídico demostrando que el título base de la ejecución se encontraba plenamente identificado, de manera que el recurso de apelación resulta improcedente.

¹⁹ Como se reseñó en los antecedentes, a través de esta resolución se ordenó seguir adelante la ejecución contra la Resolución Sanción No. 322412011000327 del 23 de agosto de 2011. Este acto fue modificado por la Resolución No. 9000107 del 19 de septiembre de 2012, en el sentido de disminuir la sanción por no enviar información al tope mínimo aplicable.

Precisado lo anterior, alegó que el único reparo que formula el apelante es el atinente a la presentación personal, que constituye exigencia del procedimiento tributario en general y del procedimiento de cobro coactivo en especial. Al efecto indicó que, de acuerdo con los artículos 849-4 y 559 del Estatuto Tributario, los escritos del contribuyente deben presentarse personalmente y además, en el caso de los apoderados, deben venir precedidos de la exhibición de la tarjeta profesional que los acredite como tales, con lo cual se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 22 del Decreto 196 de 1971.

El Ministerio Público solicitó la confirmación de la sentencia apelada. Alegó que el debido proceso se debe acatar en todos los procedimientos judiciales y administrativos, pero dentro del respectivo y reglado procedimiento que se adelante. En el presente asunto, el hecho aducido por la actora sobre la falta de consentimiento para que la Dian revocara una resolución, no está consagrado dentro del procedimiento legalmente previsto para el cobro coactivo, contenido en el Título VIII libro V del Estatuto Tributario.

Precisó que el *a quo* examinó la excepción propuesta, encontrando debidamente configurado el título ejecutivo, sin que el apelante esgrimiera razones para desvirtuar la decisión del Tribunal, salvo el argumento de la falta de presentación personal, único aspecto en que centra su inconformidad.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Decide la Sala sobre la legalidad de la **Resolución N° 20140312000037 del 12 de marzo de 2014**²⁰, mediante la cual *se rechazó la solicitud de excepciones propuestas contra el mandamiento de pago 20140302000034 de 13 de enero de 2014*²¹, proferida por la División de Gestión de Cobranzas de la DIAN.

En los términos del recurso de apelación, la Sala deberá establecer (i) si la Resolución No. 20131301000558 del 8 de noviembre de 2013, que revocó parcialmente la resolución que ordenó seguir adelante la ejecución, es objeto de control en el presente proceso (ii) si fue procedente el rechazo del escrito de excepciones presentado contra el mandamiento de pago No. 20140302000034 del 13 de enero de 2014, por falta de requisitos.

Control de legalidad de la Resolución No. 20131301000558 de 8 de noviembre de 2013

La apelante señaló que mediante Resolución No. 20131301000558 del 8 de noviembre de 2013, se revocó unilateralmente y de manera parcial la Resolución No. 20130309000575 del 12 de julio de 2013, sin contar con su consentimiento, por lo que le fue desconocido el debido proceso.

²⁰ Conforme con el auto admisorio de la demanda y lo precisado en la audiencia inicial, *providencias que están en firme*, es el acto demandado en este proceso (Fls. 65 y 100 c.p.).

²¹ Fls. 26 a 27 c.p.

Al respecto, la Sala observa que la actora solicitó la nulidad, entre otros, de la «*Resolución No. 2013031301000558 del 08 de noviembre de 2013*»²².

No obstante, mediante auto de 11 de junio de 2015²³, el *a quo* consideró que como la Resolución No. 2013031301000558 del 8 de noviembre de 2013 por medio de la cual se «*revocó el mandamiento de pago No. 20130302003253 del 30 de mayo de 2013, revocó parcialmente la Resolución de Ejecución No. 20130309000575 del 12 de julio de 2013*», no resolvió las excepciones presentadas contra el mandamiento de pago No. 20140302000034 del 13 de enero de 2014, ni ordenó seguir adelante la ejecución, no era procedente el estudio de la misma.

Además, en la Audiencia Inicial celebrada el 11 de octubre de 2016, el *a quo*, precisó que el acto demandado en la presente acción es la «***Resolución No. 20140312000037 del 12 de marzo de 2014***»²⁴. Decisiones que se encuentran en firme y debidamente ejecutoriadas.

Por consiguiente, la Sala comparte la decisión del *a quo*, en cuanto a la improcedencia de realizar examen de legalidad sobre el mencionado acto en esta oportunidad, por cuanto se refiere a otro mandamiento de pago que no forma parte de la actuación objeto de

²² Fl. 2 c.p.

²³ Auto admisorio de la demanda Fls. 58 a 67 c.p.

²⁴ Fl. 100 c.p.

controversia, motivo que además descarta el aducido desconocimiento del debido proceso.

Rechazo del escrito de excepciones por falta de presentación personal

La apelante concretó la inconformidad con el rechazo del escrito de excepciones por falta de presentación personal, en la condición de apoderado de la contribuyente y haberle sido notificadas actuaciones del proceso coactivo inicial.

La entidad demandada adujo que, de acuerdo con los artículos 849-4 y 559-1 del Estatuto Tributario, los escritos presentados por los contribuyentes deberán presentarse ante la administración personalmente y además, en el caso de los apoderados, deben venir precedidos de la exhibición de la tarjeta profesional que los acredite como tales.

Según lo dispuesto por el artículo 830 del Estatuto Tributario, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el ejecutado **puede interponer mediante escrito las excepciones** contempladas en el artículo 831 ib.

Por su parte, el artículo 559 del Estatuto Tributario²⁵, regula la forma de presentación de escritos y recursos ante la administración

²⁵ « **Artículo 559. Presentación de escritos y recursos.** Modificado por el artículo 43 de la Ley 1111 de 2006. Las peticiones, recursos y demás escritos que deban presentarse ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, podrán realizarse personalmente o en forma electrónica.

tributaria, que puede realizarse de manera personal o en forma electrónica. Respecto a la «*presentación personal*», la ley exige tal presentación personal, con exhibición del documento de identidad del signatario y, en tratándose de actuaciones a través de apoderado, se exige además la exhibición de la respectiva tarjeta profesional.

La exigencia de requisitos para hacer efectivo el derecho pretendido, *-como ocurre con la presentación personal-, «no es un requisito meramente formal, sino que constituye un presupuesto para la configuración del derecho sustancial»*²⁶.

En el caso, el 12 de febrero de 2014²⁷, la contribuyente, a través de apoderado radicó escrito ante la Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá, por el cual propuso la excepción de «*Falta de Título Ejecutivo*» contra el mandamiento de pago No. 2014302000034 del 13 de enero de 2014. El escrito se encuentra firmado por quien expresó ser el apoderado de la demandante²⁸, pero no tiene constancia de presentación personal que acredite la identidad del recurrente y la autenticidad del contenido del escrito.

1. Presentación personal

Los escritos del contribuyente **deberán presentarse** en la administración a la cual se dirijan, **personalmente** o por interpuesta persona, con exhibición del documento de identidad del signatario y en caso de apoderado especial, de la correspondiente tarjeta profesional.
[...]

²⁶ Sentencias del 7 de marzo de 2018, Exp. 21041, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto y del 1º de agosto de 2018, Exp. 21881, C.P. Dr. Milton Chaves García.

²⁷ Fls. 21 a 24 c.p.

²⁸ Fls. 22 a 24 c.p.

Sobre el tema, la Sala ha expresado que la presentación personal de las peticiones, recursos y demás escritos permite *«garantizar la identidad del recurrente y la autenticidad del contenido del escrito, para efectos de que el documento sea puesto en conocimiento de la Administración competente»*²⁹.

La División de Gestión de Cobranzas de la DIAN mediante la Resolución No. 20140312000037 del 12 de marzo de 2014, rechazó la solicitud de excepciones propuestas por *«carecer del requisito legal referente a la presentación personal que establece el artículo 559 del Estatuto Tributario, además que no se encuentra acreditada en su escrito la calidad de apoderado, ya que no se allegó el correspondiente poder debidamente otorgado»*.

Adicional a lo aducido, se advierte que si bien en el folio 145 del c.a.1 obra poder especial conferido por la demandante al abogado Ricardo Enrique Cortina Piña, no lo es menos que sólo lo facultó para un trámite específico, esto es, presentar excepciones contra la Resolución No. 20131301000558 de 8 de noviembre de 2013, y no para presentar excepciones contra el referido mandamiento de pago No. 2014302000034 del 13 de enero de 2014.

En consecuencia, el acto mediante el cual se rechazó el escrito de excepciones se ajustó a derecho, por lo que no se dará prosperidad al recurso de apelación interpuesto por la actora.

²⁹ Sentencia del 26 de noviembre de 2015, Exp. 19763, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Por las razones expuestas, la Sala confirmará la sentencia apelada.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso³⁰, no se condenará en costas en esta instancia, comoquiera que no se encuentran probadas en el proceso.

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

FALLA

1. CONFÍRMASE la sentencia del 23 de marzo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.

2. Sin condena en costas.

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

³⁰C.G.P. <<Art. 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia en la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. 5). En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación>>.

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

**MILTON CHAVES GARCÍA
BASTO**

Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
RAMÍREZ**

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ