



19/12

LEGISmóvil 001

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO

Bogotá D.C., catorce (14) de junio de dos mil doce (2012)

Radicación número: 66001233100020060047701 (18062)

Actor: DIEGO CORTÉS URIBE Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA

EXCEPCIONES COBRO COACTIVO

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 22 de octubre de 2009, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Risaralda se inhibió de proferir fallo de fondo en el juicio de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por los señores Diego, Gladys y Alberto Cortés Uribe, contra las Resoluciones MS-200 del 31 de agosto de 2005, que resolvió las excepciones propuestas en contra del mandamiento de pago (impuesto predial), y la No. MS-283 del 11 de octubre de 2005, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución anterior, actos administrativos proferidos por la Tesorería Municipal de Pereira. Dispuso la sentencia apelada:

*"1. Declarar no probada la excepción de inepta demanda propuesta por el llamado en garantía, Adolfo Tous Salgado, como integrante de la Unión Temporal Tous Salazar. 2. De oficio declarar probada la excepción de inepta demanda, de acuerdo a lo expresado en la parte motiva de esta providencia. 3. Como consecuencia de lo anterior, **declarase inhibida la Sala para pronunciarse de fondo**, por las consideraciones que se dejaron precisadas en la parte motiva de este proveído. 4. Procédase a la devolución del remanente de la cuota de gastos a que haya lugar".*

I) ANTECEDENTES

1. La Tesorería Municipal de Pereira profirió las Resoluciones Nos. E2252, E2250, E2251, E2248, E2249 y E2247 de 2000, en contra de los señores Diego Cortés Uribe, Alberto Cortés Uribe, Gladys Cortés Uribe y Lucía Cortés Uribe, por concepto de impuesto predial, respecto de los inmuebles identificados con las fichas

2

catastrales Nos. 01-09-0639-0008-000, 01-09-0639-0009-000, 01-09-0639-0006-000, 01-09-0639-0007-000, 01-09-0639-0004-000, 01-09-0639-0005-000 y 00-08-0003-0106-000, en cuantía de \$926.969.814.

2. La Tesorería Municipal decidió acumular las pretensiones que tiene el ente territorial frente a títulos ejecutivos provenientes de los mismos deudores.

3. La demandada libró orden de pago por la vía ejecutiva de mayor cuantía a favor del Tesoro Municipal de Pereira y en contra de Diego Cortés Uribe, Alberto Cortés Uribe, Gladys Cortés Uribe y Lucía Cortés Uribe, por la suma de \$926.969.814, más los intereses de mora desde que la obligación se hizo exigible, hasta cuando se realice el pago total de la deuda.

En el mismo acto se ordenó su notificación conforme con lo establecido en los artículos 830 y siguientes del Estatuto Tributario y el embargo y secuestro del bien inmueble de propiedad de los demandantes.

4. El 23 de septiembre de 2002 se notificó el mandamiento de pago al señor Diego Cortés Uribe y otros (sin identificación). Suscribió como notificada la señora Angélica María Vásquez, con sello de José Cortés Restrepo.

5. Mediante comisorios Nos. 086 y 087 de 2002, la Inspección 2ª Municipal de Policía de Pereira cumplió con la diligencia de secuestro de los predios identificados con las matrículas inmobiliarias Nos. 290-111516 y 290-111512, de propiedad de los señores Diego Cortés Uribe, Alberto Cortés Uribe, Gladys Cortés Uribe y Lucía Cortés Uribe.

6. Mediante la Resolución No. 038-02 (sin fecha de emisión) se ordenó seguir adelante la ejecución del proceso por jurisdicción coactiva, liquidar el crédito y avaluar el inmueble (s) secuestrado (s). El 16 de enero de 2003 se dió traslado del avalúo realizado por el perito asignado, y el 18 de febrero del mismo año la Secretaría de Hacienda expidió el acto por el cual se dejó en firme el avalúo presentado y se fijó el 13 de marzo de 2003 a las 10:00 A.M. como fecha y hora para la realización de la primera diligencia de remate.

3

7. El 28 de junio de 2005 los señores Diego, Alberto y Gladys Cortés Uribe presentaron excepciones al mandamiento de pago. Las excepciones impetradas de falta de ejecutoria del título, falta de título ejecutivo y prescripción de la acción de cobro fueron despachadas negativamente mediante Resolución MS-200 de agosto 31 de 2005, que declaró probada la excepción de calidad de deudor solidario respecto de los señores Alberto y Gladys Cortés Uribe, y negó la misma excepción respecto de la señora Lucía Cortés Uribe, por falta de representación legal.

8. Mediante oficio del 29 de septiembre de 2005 los demandantes interpusieron el recurso de reposición contra el anterior acto administrativo, resuelto por medio de la Resolución MS-283 del 11 de octubre de 2005, que confirmó la decisión recurrida, acto administrativo notificado personalmente el 13 de octubre de 2005.

II) DEMANDA

Ante el Tribunal Administrativo de Risaralda, los demandantes solicitaron:

"PRIMERO: Que se declare nula la actuación administrativa contenida en la resolución MS-200 de agosto 31 de 2005 proferida por el señor Tesorero Municipal del Municipio de Pereira, por medio de la cual se resolvieron unas excepciones interpuestas en el curso de (sic) proceso administrativo de cobro por jurisdicción coactiva, acumulado en los radicados E-2247, E-2248, E-2249, E-2250, E-2251 y E-2252 de 2000.

SEGUNDO: Que se declare nula la actuación administrativa contenida en la resolución MS-283 de octubre 11 de 2005, que confirmó en todos (sic) sus partes la resolución MS-200 de agosto 31 de 2005; suscrita por el mismo despacho.

TERCERO: Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad, se restablezca en sus derechos a los señores DIEGO, ALBERTO Y GLADYS CORTÉS URIBE; se despachen favorablemente las excepciones propuestas, y se ordene levantar las medidas cautelares en su contra por el Municipio de Pereira."

Invocaron como normas violadas los artículos 29 y 83 de la Constitución Política; 565, 566, 569, 817 num. 4, 821-1, 828 numeral 3, 828-1, 831 numerales 3º, 6º y 7º y numeral 1º del párrafo y 849-1 del Estatuto Tributario y los artículos 2, 3, 66 numeral 3º y 67 del Código Contencioso Administrativo. El concepto de violación se resume así:

X

Violación de los artículos 29 y 83 de la Constitución Política

La notificación del mandamiento de pago al señor Diego Cortés Uribe se intentó, pero no se cumplió en los términos de ley, y a los deudores solidarios, Alberto y Gladys Cortés Uribe, no se les notificó.

Se configuraron varias faltas al debido proceso administrativo no solo por la expedición irregular del mandamiento de pago con relación a los antecedentes en que se fundamenta, su falta de firmeza y ejecutoriedad, sino por haberse negado el derecho de contradicción y defensa que garantiza la debida notificación de los demandantes.

El mandamiento de pago igualmente contiene la orden expresa de pagar valores que no eran ni son exigibles por haber operado la prescripción y la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos que la imponían. La prescripción no se interrumpió debido a la falta de notificación del mandamiento de pago a los condueños.

Violación de las disposiciones contenidas en el Estatuto Tributario

En el proceso administrativo de cobro no se cumplió con la notificación del mandamiento de pago al señor Diego Cortés Uribe ni a los deudores solidarios Alberto y Gladys Cortés Uribe, tal como se desprende del expediente administrativo.

En el mes de abril de 2005, el señor Diego Cortés Uribe, advertido por la inscripción de las medidas cautelares en los certificados de tradición de los predios de los que es condueño, solicitó copia del expediente administrativo de cobro, interponiendo con sus hermanos Alberto y Gladys Cortés Uribe, las excepciones al mandamiento de pago, así:

1.) Falta de ejecutoria del título

El Municipio de Pereira libró el mandamiento de pago de actos administrativos sin ejecutar, esto es, por sumas no exigibles, al haber operado la pérdida de ejecutoria frente a la Administración para hacer efectivo el pago del impuesto, que es de cinco años desde su imposición, hasta la notificación de ese mandamiento.

5

2.) Prescripción de la acción de cobro

La interrupción de la prescripción por efectos del mandamiento de pago librado al señor Diego Cortés Uribe y respecto de los restantes condueños (deudores solidarios), señores Alberto y Gladys Cortés Uribe, no operó porque no fueron notificados como lo dispone el inciso primero parte final del artículo 826 del Estatuto Tributario, razón por la cual la Administración debió despachar favorablemente la excepción de prescripción de la acción de cobro propuesta.

3.) Falta de título ejecutivo

El título ejecutivo, facturas de cobro del impuesto, y el mandamiento de pago (sin fecha de expedición), que acumuló varias pretensiones sobre un mismo grupo de deudores, es inexistente por cuanto adolece de requisitos sustanciales que hacen parte de la esencia del acto para pregonar su ejecutoriedad y firmeza.

Las resoluciones que aparecen como antecedentes del mandamiento de pago solo citan 6 inmuebles, cuando éste se refiere a la titularidad del derecho de dominio de los condueños en 7 predios, lo que corrobora su inexistencia.

4.) Calidad de deudores solidarios

Según el artículo 828-1 del Estatuto Tributario, la vinculación de los deudores solidarios al proceso administrativo de cobro coactivo se hará mediante la notificación del mandamiento de pago. En el caso concreto, la Administración no notificó el mandamiento de pago a los deudores solidarios, vulnerando de esta forma los artículos 826, 828-1 y 831 numeral 7° del Estatuto Tributario.

Violación de las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo

La Administración Municipal violó los artículos 2, 3, 66 numeral 3° y 67 del Código Contencioso Administrativo, no solo por la expedición irregular del mandamiento de pago con relación a los antecedentes en que se fundamentó, su falta de firmeza y ejecutoriedad sino por haberse negado el derecho de contradicción y defensa, que garantizaría la debida notificación a los demandantes.

6

Adicionalmente, el mandamiento de pago contiene la orden expresa de pagar valores que no eran ni son exigibles a los demandados, por haber operado la prescripción y la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos que lo imponían, y que no fue interrumpida por no haberse notificado el mandamiento de pago en la oportunidad procesal correspondiente.

III) CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Municipio de Pereira se opuso a las pretensiones de la demanda, y señaló:

El hecho de que por error se haya expresado en el mandamiento de pago que son siete predios, no hace nula la actuación administrativa. En el expediente obran seis facturas de liquidación del impuesto predial correspondientes a cada uno de los predios. Son estas facturas los actos administrativos que contienen las obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del Municipio de Pereira, y contra los que no se interpusieron los recursos de ley, quedando ejecutoriados.

No es cierto que el valor exigible se deduzca de la Resolución No. 038-2 que ordena seguir adelante la ejecución, porque en el artículo segundo de este acto se ordenó la liquidación del crédito y a la fecha de la presentación de la demanda contenciosa el crédito no se había liquidado.

La notificación del mandamiento de pago se hizo en legal forma al señor Diego Cortés Uribe, tal como se explicó en la Resolución MS-283, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el acto administrativo, por medio del cual la Administración resolvió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago. La vinculación al proceso de los señores Alberto y Gladys Cortés Uribe se realizó por conducta concluyente con la presentación del escrito de excepciones.

Respecto a la alegada prescripción de la acción de cobro, señaló: *"Conforme a las facturas que obran en el expediente, se esta (sic) ejecutando por el valor del impuesto predial correspondiente a 26 facturas, el Municipio de Pereira expide para bien inmueble urbano 4 facturas al año, una por cada trimestre. Para los 5 años,*

X

serían 20 facturas. Por lo anterior debo manifestar que el Municipio debió reconocer la prescripción". (sic)

En cuanto a la falta de título ejecutivo, señaló que no es coherente esta excepción cuando el actor formuló como primera excepción la falta de ejecutoria del título, es decir, que reconoce que si hay título, pero que no está ejecutoriado.

Respecto a la calidad de los deudores solidarios, precisó que los predios gravados con el impuesto predial son de propiedad común y proindiviso de los señores Diego, Alberto, Gladys y Lucía Cortés Uribe, pero esto no significa que sean solidarios en el pago de sus obligaciones, la solidaridad nace de la ley, del contrato o convención.

En escrito separado llamó en garantía a los señores Luis Fernando Salazar Jiménez y Adolfo Tous Salgado, integrantes de la Unión Temporal TOUS SALAZAR, quien suscribió con el Municipio de Pereira el contrato 227 de 2002, con el objeto de prestar los servicios profesionales en el cobro de cartera morosa del impuesto predial.

IV) SENTENCIA APELADA

El *a quo* mediante sentencia del 22 de octubre de 2009, se declaró inhibido para pronunciarse de fondo. Los fundamentos de la decisión se resumen así:

Los llamados en garantía formularon la excepción de inepta demanda, por considerar que las pretensiones formuladas son antitécnicas, porque cuando se ejerce la acción de nulidad para que se modifique una obligación fiscal o se devuelva lo que se pagó indebidamente, no hay lugar a solicitar la nulidad del acto, como lo hacen los actores al deprecar la declaratoria de nulidad de la resolución de excepciones.

Al respecto precisó el *a quo* que la excepción planteada no es de recibo, por cuanto como se observa en la demanda, las pretensiones propuestas apuntan a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados y, consecuentemente, al restablecimiento del derecho, que si bien no se precisa, es

A

claro que éste está implícito en el evento de la declaratoria de nulidad de los actos acusados.

En el caso concreto dijo el *a quo* que no es posible proferir un pronunciamiento de fondo por cuanto, según el artículo 835 del Estatuto Tributario, únicamente la resolución que resuelve las excepciones y ordena seguir adelante la ejecución es el acto susceptible de ser demandado ante esta jurisdicción.

La demanda se interpuso contra la Resolución MS-200 del 31 de agosto de 2005, que resolvió las excepciones interpuestas en contra del mandamiento de pago, y la Resolución No. MS-283 del 11 de octubre de 2005, que decidió el recurso de reposición interpuesto contra el anterior acto administrativo.

No se demandó la Resolución No. 038-02, que ordenó seguir adelante la ejecución, no por desconocimiento de su existencia, pues se aludió a dicho acto administrativo en el hecho 7 de la demanda y en el numeral 7 del escrito de excepciones presentado ante la autoridad administrativa ejecutora. (folio 145)

Si la administración procedió a resolver las excepciones presentadas contra el mandamiento de pago, en forma extemporánea, a pesar de la existencia de la orden de seguir adelante la ejecución, esto no torna en definitivo el acto de su resolución, pues el acto que tiene dicha connotación es la Resolución No. 038-02, acto que debió demandarse.

No obstante los cargos formulados contra las resoluciones demandadas, no es pertinente el estudio de los mismos por su ineficacia frente a la decisión definitiva contenida en la Resolución No. 038-02, que goza de la presunción de legalidad, pues no ha sido anulada ni suspendida por la jurisdicción.

Si bien el juez puede reconocer las excepciones que se encuentren probadas, no le resulta posible declarar la nulidad de actos administrativos no demandados, por el carácter rogado de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, razón suficiente para inhibirse de dictar sentencia de fondo.

9

V) RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante apeló en los siguientes términos:

El Tribunal Administrativo de instancia se arrogó la competencia para modificar la aplicación del artículo 835 del Estatuto Tributario, señalando la necesidad de demandar un acto que por ser anterior al procedimiento de cobro no puede considerarse definitivo.

La Resolución 038-02 es un acto administrativo de trámite que carece de fecha de expedición, proferido con anterioridad a la resolución que resolvió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago.

Si en gracia de discusión se aceptara que se trata de un acto definitivo, se debe tener en cuenta que si la propia jurisdicción no puede establecer la fecha exacta de emisión de la Resolución No. 038-02, no puede pensarse que el administrado deba tener certeza de su existencia en el tiempo y además colegir la oportunidad para demandarlo.

La Resolución No. 038-02 quedó sin fecha de emisión, pero anterior en el tiempo al trámite de excepciones, razón por la cual se desnaturalizó y no puede ahora concebirse sino como un acto de mero trámite.

En cuanto al fondo del asunto reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

VI) ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante se remitió a los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

La parte demandada no presentó alegatos de conclusión.

El Ministerio Público no intervino en esta etapa procesal.

10

VII) CONSIDERACIONES DE LA SALA

Según los apelantes, la Resolución 038-02, que ordenó seguir adelante la ejecución, es un acto administrativo de trámite, no demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, proferido con anterioridad a la resolución que resolvió las excepciones, y, en caso de estimarse que se trata de un acto definitivo, éste no tiene fecha, razón por la cual no existe certeza de la oportunidad para demandarlo.

Observa la Sala que a partir de la vigencia de la Ley 383 de 1997, los distritos y municipios realizan el cobro coactivo de los impuestos administrados por ellos mediante la aplicación de los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario. Ese procedimiento está consagrado en el Libro V, Título VIII de dicho Estatuto, artículos 823 a 843-2, con las modificaciones y adiciones efectuadas por la Ley 6ª de 1992.

Conforme con el artículo 835 del Estatuto Tributario:

" 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". (subraya la Sala)

Respecto al argumento según el cual la Resolución 038-02 es un acto administrativo de trámite no demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Sala ha sostenido que la resolución que ordena seguir adelante la ejecución, es demandable ante la Jurisdicción, con independencia de si el contribuyente propuso o no excepciones contra el mandamiento de pago, pues es un acto definitivo que culmina un procedimiento administrativo. Además, porque contiene decisiones de fondo, tales como la orden de rematar los bienes embargados y secuestrados y de practicar la liquidación del crédito¹.

Sin embargo, observa la Sala que, en el caso concreto, la Administración desconoció el procedimiento establecido para el cobro coactivo de los impuestos, toda vez que, según el artículo 830 del Estatuto Tributario Nacional, notificado el mandamiento de pago, el ejecutado, dentro de los quince (15) días siguientes,

¹ Sentencia del 9 de febrero de 2006, exp. 14596 C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz.

puede interponer, mediante escrito, las excepciones contempladas en el artículo 831 *ib.*

Según el artículo 834 *ib.*, si la Administración rechaza las excepciones propuestas deberá, en el mismo acto, ordenar adelantar la ejecución y el remate de los bienes embargados y secuestrados, y, si vencido el término para excepcionar no se hubieren propuesto excepciones o el deudor no hubiere pagado, se ordenará llevar adelante la ejecución (artículo 836 *ib.*).

En el caso de autos, la Administración profirió la Resolución No. 038-2 (sin fecha), por medio de la cual resolvió²:

"PRIMERO: Se ordena seguir adelante la ejecución fiscal por las siguientes sumas de dinero.

- a. Por la suma de \$926.969.814.00 como valor adeudado por concepto de impuesto predial unificado, con fecha de corte a abril 30 de 2002.*
- b. Por las vigencias generadas con posterioridad a la resolución del mandamiento de pago, y hasta cuando el pago se realice.*

SEGUNDO: Practíquese la liquidación del crédito en los términos del artículo 521 del C.P.C.

TERCERO: Se ordena el avalúo y posterior remate del bien secuestrado y de los bienes que se llegaren a embargar y secuestrar en el futuro.

CUARTO: Se condena en costas al demandado a favor del fisco Municipal por las erogaciones necesarias en la ejecución de la obligación fiscal".

Por medio de escrito del 28 de junio de 2005³, los señores Diego, Gladys y Alvaro Cortés Uribe propusieron las excepciones de falta de ejecutoria del título, prescripción de la acción de cobro, falta de título ejecutivo y calidad de los deudores solidarios, en contra del mandamiento de pago (sin fecha) dictado en su contra.

Mediante la Resolución No. MS – 200 del 31 de agosto de 2005, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Pereira, resolvió las excepciones propuestas, así⁴:

"PRIMERO: NEGAR las excepciones de mérito propuestas por el Dr. EFRAÍN DÍAZ MARTÍNEZ denominadas FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO, FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO y PRESCRIPCIÓN DE LA

² Folio 92 cuaderno de antecedentes.

³ Folio 143 del cuaderno de antecedentes.

⁴ Folio 268 del cuaderno No. 3 de antecedentes

12

ACCIÓN DE COBRO, por lo expuesto en la parte considerativa de esta resolución.

SEGUNDO: DECLARAR probada la excepción de mérito denominada CALIDAD DE DEUDOR SOLIDARIO respecto a los señores ALBERTO Y GLADYS CORTÉS URIBE.

TERCERO: NEGAR la excepción de mérito denominada CALIDAD DE DEUDOR SOLIDARIO respecto a la señora LUCIA CORTES URIBE, por falta de representación legal.

CUARTO: Reconocerle personería jurídica al Dr. EFRAÍN DÍAZ MARTÍNEZ, como apoderado de los señores DIEGO, ALBERTO Y GLADYS CORTÉS URIBE, dentro de este proceso coactivo.

QUINTO: Contra la presente resolución procede únicamente el recurso de reposición ante este Despacho, dentro del mes siguiente a la notificación de la presente".

Establece el artículo 834 del Estatuto Tributario:

"Artículo 834. En la resolución que rechace las excepciones propuestas, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de reposición ante el jefe de la división de cobranzas, dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contado a partir de su interposición en debida forma".

Según lo expuesto, la Administración debe resolver, primero, las excepciones propuestas, para proceder, si es el caso, a ordenar adelantar la ejecución y el remate de los bienes embargados.

En el caso concreto, si bien el artículo 835 del Estatuto Tributario señala que en el proceso de cobro administrativo coactivo sólo serán demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, se debe tener en cuenta que el error de procedimiento en que incurrió la Administración, consistente en resolver las excepciones propuestas cuando ya se había ordenado seguir adelante con la ejecución, no puede vulnerar el derecho de defensa que le asiste a la parte demandante.

Al efecto, obsérvese que en la resolución que decidió las excepciones propuestas en contra del mandamiento de pago se dijo que: "Contra la presente resolución procede únicamente el recurso de reposición ante este Despacho, dentro del mes siguiente a la notificación de la presente".

13

Interpuesto el aludido recurso, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Pereira, por medio de la Resolución No. MS-283 del 11 de octubre de 2005, resolvió⁵: *"CONFIRMAR en todas sus partes las (sic) Resolución # MS-200 del 31 de agosto de 2005, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. SEGUNDO: Contra la presente resolución no procede ningún recurso, por lo tanto se entiende agotada la vía gubernativa"*

Conforme con lo expuesto, la demanda estuvo bien encausada al demandar la resolución que resolvió las excepciones propuestas en contra del mandamiento de pago y el acto administrativo por medio del cual se resolvió el recurso de reposición que agotó la vía gubernativa.

En consecuencia, los argumentos esgrimidos resultan suficientes para emitir una decisión de fondo en este asunto, según los cargos propuestos en la demanda y reiterados en el recurso de apelación.

Así, la Sala encuentra probada la excepción de falta de título ejecutivo y, por tanto, revocará la sentencia apelada, por las siguientes razones:

Observa la Sala que en el folio 1 del cuaderno No. 1 de antecedentes figura la copia del mandamiento de pago (sin fecha) notificado el 23 de septiembre de 2002⁶, por medio del cual se libró orden de pago por la vía ejecutiva de mayor cuantía a favor del Tesoro Municipal de Pereira y en contra de DIEGO CORTÉS URIBE, ALBERTO CORTÉS URIBE, GLADYS CORTÉS URIBE Y LUCÍA CORTÉS URIBE, por la suma de \$926.969.814, más los intereses de mora desde que la obligación se hizo exigible hasta cuando se realice el pago total de la misma, con fundamento en los siguientes títulos ejecutivos:

*"Obra a despacho para su cobro por Jurisdicción Coactiva la **Resolución No. E 2252, E 2249, E 2251, E 2248, E 2250, E2247 de 2000**, debidamente ejecutoriadas en las cuales, consta una obligación clara, expresa y actualmente exigible, en contra de DIEGO CORTÉS URIBE, ALBERTO CORTÉS URIBE, GLADYS CORTES URIBE Y LUCÍA CORTÉS URIBE, por concepto de Impuesto Predial, en cuantía de \$926.969.00, del inmueble identificado con las fichas catastrales No 01-09-0639-0008, 01-09-0639-0009-000, 01-09-0639-0006-000, 01-09-0639-0007-000, 01-09-*

⁵ Folio 288 cuaderno No. 3 de antecedentes.

⁶ Folio 42 del cuaderno No. 1 de antecedentes

0639-0004-000, 01-09-0639-0005-000, 00-08-0003-0106-000, documentos que prestan mérito ejecutivo según los artículos 68 del C.C.A. y 828 del Estatuto Tributario Nacional".

El artículo 828 del Estatuto Tributario establece que prestan mérito ejecutivo, entre otros actos y documentos, las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.

En el mandamiento de pago el Municipio de Pereira debió identificar claramente los títulos ejecutivos objeto de cobro señalando su fecha, los periodos gravables y los valores correspondientes, lo que no hizo; en consecuencia, el mandamiento de pago no identificó una obligación clara, expresa y exigible a cargo del actor⁷.

De esta forma no se podía determinar qué periodos del impuesto predial se estaban cobrando, y tampoco si la Administración se encontraba dentro de la oportunidad legal para el efecto. Tal indefinición la puso de presente la misma entidad demandada en la contestación a la demanda al precisar en el acápite "sobre la prescripción de la acción de cobro" lo siguiente: "Conforme a las facturas que obran en el expediente, se está ejecutando por el valor de impuesto predial correspondiente a 26 facturas, el Municipio de Pereira expide para bien inmueble urbano 4 facturas al año, una por cada trimestre. Para los 5 años, serían 20 facturas. Por lo anterior debo manifestar que el Municipio debió reconocer la prescripción".⁸

Respecto a la excepción de "falta de título ejecutivo" la Administración señaló en la resolución que resolvió las excepciones propuestas⁹:

*"...Este despacho manifiesta respecto a las excepciones de falta de título ejecutivo que éste **no se encuentra constituido por la resolución de reconocimiento de deuda a que hace referencia sino a la factura expedida por la Administración Municipal, con base en la cual se libró el respectivo mandamiento de pago en contra de los deudores. La resolución de reconocimiento de deuda es un acto administrativo que se expedía conforme al anterior Código de Rentas Municipal y para el año gravable 2002, fecha en la cual se inicia el proceso coactivo en contra de los señores Cortés Uribe y se expide el mandamiento de pago excepcionado, esta figura deja de tener asidero legal, por lo que el Fisco Municipal en ejercicio de esta jurisdicción obvia tanto la expedición de este acto como su notificación. Por lo tanto, esas resoluciones de reconocimiento no hacen parte del proceso de cobro coactivo y no***

⁷ Sentencia de 9 de febrero de 2012, exp. 18047 C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁸ Folio 51 cuaderno principal 1

⁹ Folio 11 del cuaderno principal 1.

19

tienen ninguna incidencia en los mandamientos de pago expedidos con posterioridad.

Respecto a la falta de ejecutoria del título ejecutivo, como ya se mencionó, no se puede alegar la falta de ejecutoria de un documento que no constituye título ejecutivo. Las facturas expedidas por la Administración Municipal, con base en las cuales se inició el proceso coactivo en contra de los señores Cortés Uribe, quedaron ejecutoriadas el día 29 de junio de 2002, es decir, al día siguiente de su vencimiento. Es por ello que los mandamientos de pago emitidos contienen el valor adeudado a la fecha de corte de la factura (título ejecutivo). Luego, las actuaciones posteriores no adolecen de ningún vicio".

Expresamente la demandada desconoció la validez de los títulos ejecutivos que sirvieron de fundamento para expedir el mandamiento de pago, señalando que ***esas resoluciones de reconocimiento no hacen parte del proceso de cobro coactivo y no tienen ninguna incidencia en los mandamientos de pago***, creando una indefinición que perjudica al ejecutado, toda vez que no existe claridad sobre cuáles son los títulos ejecutivos, su fecha, cuantía ni los periodos que se pretenden cobrar.

La indebida identificación del título no es un simple yerro de transcripción, o error procesal, que no afecta la obligación a cargo del actor. Todo lo contrario, ese es un requisito sustancial, en cuanto la administración tributaria debe identificar de manera precisa el documento del que se deriva la obligación reclamada por la vía coactiva.

Ahora bien, no es posible subsanar el error y continuar con el proceso de cobro. Forzosamente, la prosperidad de la excepción de falta título ejecutivo trae como consecuencia la terminación del proceso, pues según la Administración, las facturas que sirven de título ejecutivo quedaron ejecutoriadas el día 29 de junio de 2002, y a la fecha de esta providencia ya operó la prescripción de la acción de cobro prevista en el artículo 817 del Estatuto Tributario. Por lo tanto, la Sala se releva del estudio de los restantes cargos.

Por lo anterior, se declarara probada la excepción de falta de título ejecutivo y en consecuencia, la nulidad de los actos demandados,

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,

16

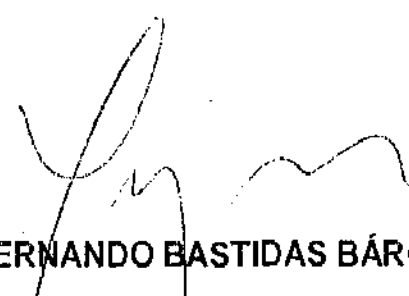
FALLA

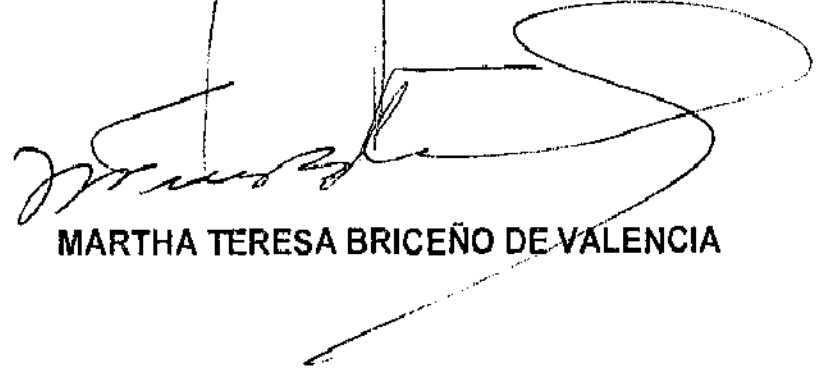
REVÓCASE la sentencia recurrida. En su lugar, se dispone:

1. **DECLÁRASE** probada la excepción de "falta de título ejecutivo."
2. **ANÚLANSE** las Resoluciones MS-200 del 31 de agosto de 2005, que resolvió las excepciones propuestas en contra del mandamiento de pago (impuesto predial) y la No. MS-283 del 11 de octubre de 2005 que decidió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución anterior, actos administrativos proferidos por la Tesorería Municipal de Pereira.
3. A título de restablecimiento del derecho, y con base en lo prescrito en el artículo 833 del Estatuto Tributario, **DECLÁRASE** terminado el procedimiento administrativo coactivo iniciado por la parte demandada, a través de su Secretaría de Hacienda, por medio del Mandamiento de Pago que originó el proceso de la referencia, y **ORDÉNASE** el levantamiento de medidas preventivas.

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

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

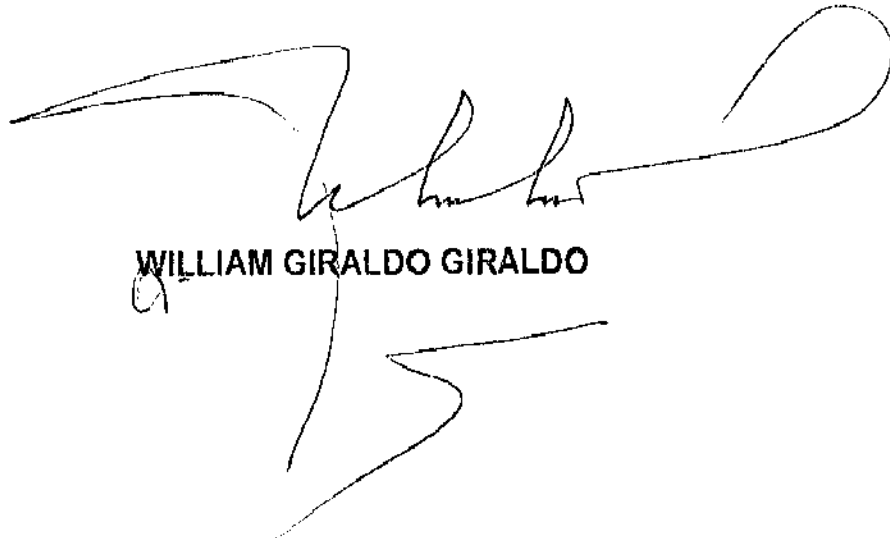

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS
Presidente


MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

17



CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ



WILLIAM GIRALDO GIRALDO