



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

CONSEJERO PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Referencia	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación	17001-23-33-000-2019-00607-01 (25939)
Demandante	CERVECERÍA UNIÓN S.A.
Demandado	DEPARTAMENTO DE CALDAS
Tema	Cobro coactivo. Efectos de la extemporaneidad de la resolución que resuelve excepciones contra el mandamiento de pago

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 09 de agosto de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala Primera de Decisión¹ que dispuso:

“PRIMERO: NEGAR las pretensiones incoadas por CERVECERÍA UNIÓN S.A. dentro del proceso que en ejercicio de medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instauró contra el DEPARTAMENTO DE CALDAS.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas.

TERCERO: Conforme al certificado de existencia y representación allegado por la Cervecería Unión S.A. se reconoce personería al abogado WILLIAM JOHAN RUANO SALAS identificado con cédula de ciudadanía Nro. 1.032.433.260 y Tarjeta Profesional nro. 250.160 del C.S de la J, para actuar en nombre y representación de la sociedad, conforme a los términos de la representación legal otorgada a él (Fl. 78Vto, C1, expediente físico)

CUARTO. Ejecutoriada esta providencia, LIQUÍDENSE los gastos del proceso, DEVUÉLVANSE los remanentes si los hubiere, y ARCHÍVESE el proceso, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI”.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

La Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Caldas libró mandamiento de pago Nro. 0140-2017 del 22 de noviembre de 2017, contra la Cervecería Unión S.A. en la suma de \$196.161.604, por concepto de saldo insoluto contenido en la Resolución Nro. 1172-8 del 14 de febrero de 2017 relativo a una sanción por no radicar tornaguías para legalización.

En contra del mandamiento de pago, la Cervecería Unión S.A. interpuso la excepción de pago de falta de ejecutoria del título ejecutivo.

La Administración profirió la Resolución Nro. 001 del 16 de mayo de 2018, que declaró no probada la excepción y ordenó continuar con la ejecución. Dicho acto fue notificado el 21 de diciembre de 2018.

La actora interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución Nro. 001 del 16 de mayo de 2018, alegando la extemporaneidad de la Administración en la respuesta de las excepciones y, como consecuencia, la nulidad por falta de competencia del funcionario.

¹ Samai, índice 2, PDF 1



El 16 de mayo de 2019, mediante Resolución Nro. 001-2019, notificada el 22 de agosto de 2019, la Administración negó el recurso de reposición.

ANTECEDENTES PROCESALES

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el demandante formuló las siguientes pretensiones²:

“3. PRETENSIONES:

3.1. *Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:*

- *Resolución No. 001 del 16 de mayo de 2018, notificada el 21 de diciembre de 2018, por medio de la cual la Gobernación de Caldas, procedió a resolver las excepciones interpuestas por CERVECERÍA UNIÓN en contra del Mandamiento de Pago No. 0140-2017 del 22 de noviembre de 2017 y seguir adelante en la ejecución en contra de la Compañía.*
- *Resolución No. 001-2019, notificada el 20 de agosto de 2019, mediante la cual la Gobernación de Caldas procedió a resolver el recurso de reconsideración (SIC) en contra de la Resolución No. 001 del 16 de mayo de 2018 y, ordenó seguir adelante con la ejecución en contra de CERVECERÍA UNIÓN.*

3.2. *Que en consecuencia, y a título de restablecimiento del derecho, se declare que la Gobernación de Caldas notificó fuera de término a CERVECERÍA UNIÓN de la Resolución No. 001 del 16 de mayo de 2018, haciendo que el proceso de cobro coactivo sea nulo y, por tanto, mi representada no es responsable de la sanción ni intereses que determinó la Administración Tributaria en los actos administrativos demandados.”*

A los anteriores efectos, invocó como violados los artículos 29 de la Constitución Política; 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; 730 y 832 del Estatuto Tributario; y 25 a 32 del Código Civil.

El concepto de la violación de estas disposiciones se resume así:

1. La notificación por fuera del término implica falta de competencia de la Administración y, por ende, la nulidad del acto administrativo

Advirtió que el artículo 832 del Estatuto Tributario Nacional, prevé expresamente la obligación de la Administración de pronunciarse sobre las excepciones al mandamiento de pago que interpone el contribuyente.

Adujo que Cervecería Unión S.A. presentó las excepciones al mandamiento de pago en el mes de enero de 2018 y, que de acuerdo con lo prescrito en el artículo 832 *ibídem*, la Gobernación de Caldas contaba con el término de un mes para pronunciarse sobre ellas, el cual venció en el mes de febrero de 2018. No obstante, la Administración notificó el acto que resolvió las excepciones aproximadamente 10 meses después del momento en que tenía la obligación de hacerlo, el 21 de diciembre de 2018.

En consecuencia, la Gobernación de Caldas incurrió en la causal de nulidad del numeral 1 del artículo 730 de Estatuto Tributario, relativa a la falta de competencia del funcionario que profiere el acto administrativo.

Concluyó que la resolución que resolvió excepciones fue proferida por un funcionario que no tenía competencia para ello, porque ese pronunciamiento se realizó por fuera del término establecido en el artículo 832 del Estatuto Tributario, lo que, además, vulneró el derecho al debido proceso de la empresa.

² Samai, índice 2, PDF 1



2. Proferir un acto administrativo con desconocimiento de las normas en que debería fundarse constituye causal de nulidad

Indicó que, el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se remite a las causales de nulidad previstas en el artículo 137 *ibídem*, entre las cuales, se encuentra que el acto sea expedido con infracción de las normas en que debería fundarse.

Con fundamento en lo anterior, discutió que la Administración en lugar de corregir su error de proferir un acto sin competencia, procedió a expedir la Resolución Nro. 001-2019 del 16 de mayo de 2019, denegando el recurso de reposición, incurriendo nuevamente en causal de nulidad “por proferir un acto con infracción de las normas en que debería fundarse”.

Aseguró que, en este caso, la Gobernación de Caldas debió aplicar el numeral 1 del artículo 730 del Estatuto Tributario y revocar el acto administrativo.

Oposición de la demanda

El Departamento de Caldas contravirtió las pretensiones del actor³ argumentando lo siguiente:

Relacionó las actuaciones que antecedieron al título ejecutivo, la Resolución Nro. 1172-8 del 14 de febrero de 2017, y advirtió que contra esta el contribuyente no interpuso recursos y, por tanto, se encuentra ejecutoriada.

Que posterior a ello, la Administración expidió la Resolución Nro. 6355-7 de fecha 23 de agosto de 2017, por la cual se corrigió la Resolución Nro. 1172-8 del 14 de febrero de 2017, acto que no fue recurrido.

Señaló que el departamento inició el proceso de cobro, en el que profirió mandamiento de pago, y que, contra el mismo, la empresa presentó excepciones, resueltas con la Resolución Nro. 001 del 16 de mayo de 2018, frente a la cual se interpuso recurso de reposición, decidido por la Resolución Nro. 001 del 16 de mayo de 2019. Por lo anterior, se respetó el debido proceso al demandante.

Procedió a presentar las siguientes excepciones, que denominó⁴:

- a. **Fuerza de ejecutoria del título ejecutivo:** señaló que debía considerarse que los términos procesales pueden ser perentorios, pero no necesariamente preclusivos y que el Consejo de Estado ha reiterado esa posición⁵.

Conforme con la citada jurisprudencia, los términos solo serán preclusivos cuando exista una disposición que haya determinado una consecuencia frente a su desacato. Lo que no se presenta en el asunto analizado, toda vez que el artículo 832 del Estatuto Tributario no prevé ningún efecto expreso en caso de que se incumpla el término para resolver las excepciones y, por esa razón, la actuación no se deslegitima.

Sostuvo que la pérdida de competencia temporal dentro del proceso administrativo de cobro solo puede predicarse una vez expire el término de 5 años, establecido en el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional.

Que, de acuerdo con lo anterior, aun cuando la Administración hubiere resuelto el escrito de excepciones por fuera del término señalado en el artículo 832 del

³ Samai, índice 2, PDF 1

⁴ En auto del 25 de enero de 2021, el Tribunal se pronunció sobre las excepciones, en el sentido de que no tiene naturaleza de previas, por lo que determinó que esos argumentos se analizaran en la sentencia.

⁵ Exp. 17497 C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



Estatuto Tributario, esto no la inhabilita para continuar con el proceso de cobro coactivo contra la actora, en tanto sus actuaciones están dentro del término establecido en el artículo 817 *ibídem*.

- b. Inepta demanda:** señaló que la Administración agotó todas las instancias pertinentes, y notificó en debida forma cada una de las actuaciones en el proceso de cobro coactivo, para garantizar y no vulnerar el derecho al debido proceso del actor. Por lo anterior, se trata de una inepta demanda, toda vez que no se debió instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para proponer vicios sobre la expedición o legalidad de los actos.
- c. Aplicabilidad y cumplimiento de la ley:** Recalcó que la Resolución Nro. 1172-8 del 14 de febrero de 2017, se notificó en debida forma, así como los actos proferidos en el procedimiento de cobro. Y agregó que, la actora quiere desviar la atención apoyándose en argumentos inciertos como la indebida notificación.

Sentencia apelada

El Tribunal negó las pretensiones de la demanda y no condenó en costas⁶, con fundamento en los siguientes planteamientos:

Señaló que el artículo 832 del Estatuto Tributario establece el trámite de las excepciones interpuestas contra el mandamiento de pago, y que si bien, esa norma fija el término de un mes para resolverlas, lo cierto es que no prevé una consecuencia jurídica en los casos en que el pronunciamiento no se efectúe dentro del plazo indicado.

Procedió a citar las sentencias del 21 de octubre de 2010 (exp. 17142, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) y del 2 de diciembre de 2010 (exp. 17871, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia), para señalar que existe una diferencia entre los términos preclusivos y los perentorios.

Aclaró que, en el caso de los términos preclusivos, la Administración pierde la competencia para proferir los actos, mientras que, en los perentorios no hay pérdida de competencia, por lo que el acto es válido y tiene ejecutoria a partir de la notificación al administrado, sin perjuicio de que el funcionario pueda ser objeto de investigación disciplinaria por incumplir sus deberes.

Concluyó que, para resolver las excepciones propuestas, el artículo 832 del Estatuto Tributario establece un término perentorio, y no preclusivo, por lo que la expedición extemporánea no conlleva a la falta de competencia de la Administración y, por tanto, no genera la nulidad del acto.

Finalmente, en esta instancia no condenó en costas porque “no se observa una falta absoluta de fundamento en sus pretensiones”.

Recurso de apelación

La **demandante** recurrió la sentencia de primera instancia⁷.

Indicó que el juez omitió realizar el análisis correspondiente a la causal de nulidad, por incompetencia temporal del funcionario, alegada en la demanda.

Sostuvo que no es cierto que el término procesal para notificar la resolución que resuelve las excepciones sea perentorio para la administración, mientras que para

⁶ Samai, índice 2, PDF 1

⁷ Samai, índice 2, PDF 1



los administrados sea preclusivo.

Reiteró el argumento según el cual la Gobernación de Caldas tenía competencia para pronunciarse sobre las excepciones únicamente dentro del mes siguiente al que fueron interpuestas y que, al proferirse el acto de forma extemporánea, se vulneró el derecho al debido proceso de la empresa.

Advirtió que se presenta una violación al principio de igualdad al pretender un trato diferente para los términos procesales de los particulares y de las entidades del Estado, ya que los plazos procesales para las partes deben ser de obligatorio cumplimiento y su desconocimiento tiene consecuencias jurídicas que invalidan la actuación desplegada.

Que a las autoridades no les está permitido desconocer los términos procesales, y a su vez, pretender que con sus actuaciones se validen los actos administrativos a pesar de estar inmersos en un causal de nulidad por falta de competencia temporal del funcionario que los expidió.

Sostuvo que también se vulnera el principio de equidad tributaria, por cuanto las exigencias a los contribuyentes deben ser equitativas, y el trato diferenciado entre administración y contribuyente debe justificarse.

Oposición al recurso de apelación

La parte demandada no presentó memoriales en relación con el recurso de apelación presentado por la demandante (numeral 4 del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, modificadorio del art. 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

Concepto del Ministerio Público

El Procurador delegado no rindió concepto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Atendiendo los cargos de apelación formulados por la demandante contra la sentencia de primera instancia, la Sala juzgará la legalidad de los actos acusados, por lo que corresponde establecer si con la expedición extemporánea de la resolución que resolvió las excepciones en el proceso de cobro coactivo, el departamento de Caldas incurrió en la causal de nulidad de falta de competencia temporal, y vulneró el derecho al debido proceso de la demandante.

Para empezar, la Sala advierte que no está permitido que en la apelación se planteen aspectos ajenos o carentes de identidad con el grupo de razones y/o fundamentos señalados en la demanda y/o su adición. El recurso que desconozca esta restricción viola el deber de lealtad entre las partes, irrespeta el debido proceso y quebranta el derecho de defensa, como se indicó en sentencia del 1º de agosto de 2019, exp.24074, CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Por eso, no se hará pronunciamiento en lo concerniente a la violación al principio de igualdad y de equidad tributaria, toda vez que no se expusieron y sustentaron en la demanda. Se trata de nuevos motivos de inconformidad, por lo tanto, la parte demandada no tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de contradicción sobre ellos, ni el Tribunal la posibilidad de valorarlos para decidir.

Ahora, a efectos de resolver el problema jurídico planteado, debe tenerse en cuenta que el artículo 832 del Estatuto Tributario establece el término para decidir las excepciones en el proceso de cobro coactivo, así:



“ART. 832. – Trámite de excepciones. Dentro del mes siguiente a la presentación del escrito mediante el cual se proponen las excepciones, el funcionario competente decidirá sobre ellas, ordenando previamente la práctica de pruebas, cuando sea del caso”.

De acuerdo con esa disposición, a la Administración le corresponde resolver las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago dentro de un plazo determinado.

De igual manera, se advierte que no obstante el término establecido por el legislador, la citada normativa no señala de manera expresa una consecuencia jurídica que se derive del incumplimiento de dicho plazo.

Al respecto, la Sala reitera la postura jurisprudencial señalada en la sentencia del 2 de diciembre de 2010, exp. 17871, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, en cuanto a los efectos del incumplimiento del plazo establecido en el artículo 832 *ibídem*:

“Las normas que regulan el procedimiento administrativo de cobro en el Estatuto Tributario, no señalan expresamente una consecuencia jurídica que se derive del incumplimiento de la Administración en el término para pronunciarse o notificar la decisión sobre las excepciones planteadas contra el mandamiento de pago, lo que excluye que el plazo establecido en el artículo 832 E.T. sea de carácter preclusivo, como lo esboza la demandante en el recurso de apelación.

(...)

No obstante, en atención a que la actora plantea en el recurso, sin mayor análisis, que el a quo no tuvo en cuenta los plazos o términos “preclusivos” y “perentorios”, esta Corporación advierte que sobre este punto también se ha pronunciado la Sala, así:

“Ahora bien, en general, los términos procesales que tiene el Estado para proferir las decisiones correspondientes son términos de tipo perentorio pero no necesariamente preclusivos. Es decir que, así esté vencido un plazo, la decisión correspondiente resulta válida y eficaz, salvo que el legislador expresamente haya consagrado otra disposición como cuando estipula la preclusión del término en el sentido de indicar que la Administración pierde competencia para decidir y que, en su lugar, surja el acto ficto o presunto favorable al administrado. El vencimiento de los plazos meramente perentorios puede implicar la responsabilidad personal del agente que se ha demorado en tomar la decisión pero no afecta la validez de la decisión misma. Ese tipo de plazos son los más comunes en el derecho procesal, como por ejemplo, el plazo para dictar la sentencia que instituye tanto el C.C.A. como el C.P.C. Así esté vencido el plazo, la sentencia es válida y eficaz, sin perjuicio de que pueda existir en un momento dado responsabilidad personal del funcionario judicial si el vencimiento del plazo ocurrió injustificadamente.

En general, las normas de competencia temporal, esto es, por razón del tiempo, que es el tema que subyace en un plazo legal para producir una decisión, deben interpretarse a favor de la competencia misma. Así, sólo cuando está expresamente previsto otro efecto, el vencimiento del plazo no comporta siempre y necesariamente un caso de silencio administrativo positivo”.

Lo anterior reafirma lo señalado en relación con que el término establecido en el artículo 832 E.T. es perentorio y no preclusivo, por lo que la decisión de la Administración aunque no se notifique, resulta válida, pues de ello no se deriva una sanción o consecuencia, y sólo a partir de la notificación el acto es eficaz y contra él se puede interponer el recurso de reposición”. (Resaltado fuera de texto).

Se pone de presente que el criterio de la Sala para establecer que un término es *perentorio*, relativo a la falta de estipulación de una consecuencia jurídica por su incumplimiento, y que por tanto, las decisiones proferidas con posterioridad a su vencimiento son válidas, ha sido reiterado en el análisis de otros plazos que tiene la Administración para proferir actuaciones, como el de la resolución que resuelve el recurso de reposición en el proceso coactivo (sentencia del 18 de octubre de 2018, exp. 23511, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez), entre otros.

Así las cosas, si bien el plazo contemplado en el artículo 832 del Estatuto Tributario es obligatorio para la Administración, su incumplimiento no invalida ni torna en



ineficaz lo realizado fuera del plazo, porque esa consecuencia no fue prevista por el legislador, y en esa medida, se trata de un plazo perentorio. Esa situación excluye la falta de competencia temporal, que genere la nulidad de los actos, que por lo demás, se invocó con fundamento en el artículo 730 del Estatuto Tributario, que se circunscribe a los actos de liquidación de impuestos y a los que resuelven los recursos contra esos actos liquidatorios, que no corresponden a los acá analizados.

De tal manera que, aunque el departamento resolvió las excepciones propuestas por el administrado por fuera de la oportunidad prevista en el artículo 832 *ibídem*, hecho que no se encuentra en discusión, tal circunstancia no genera la nulidad de los actos demandados, ni vulnera el derecho al debido proceso del actor, por cuanto como se ha precisado, en las normas de procedimiento coactivo no se estipula que el incumplimiento de dicho plazo genere la pérdida de competencia temporal y, además, a pesar del vencimiento del término, la Administración dio respuesta a la excepción interpuesta, y posteriormente, la demandante tuvo la oportunidad de interponer el recurso de reposición contra aquel acto, así como de presentar la demanda objeto de este proceso, lo que permitió que ejerciera el derecho de defensa y contradicción en las distintas etapas procesales.

Además, se precisa que el plazo analizado y sus efectos, fue dispuesto por el legislador que tiene competencia para fijar ese límite temporal, de acuerdo con su amplio margen de configuración.

Como también se aclara que, si bien el término previsto en el artículo 832 del Estatuto Tributario es perentorio, esto no implica que la Administración pueda expedir la resolución que resuelve excepciones en cualquier tiempo, en la medida que la acción de cobro tiene un límite temporal relativo al término dispuesto en el artículo 817 *ibídem*⁸ y ss., que de no cumplirse genera la prescripción de la señalada acción.

Al respecto, debe observarse que en la resolución que resolvió el recurso de reposición, la Administración le puso de presente al actor que la pérdida de competencia temporal dentro del proceso de cobro coactivo, solo puede predicarse una vez expirado el término de cinco años establecido en el artículo 817 del Estatuto Tributario, y que sus actuaciones fueron expedidas dentro del señalado plazo (fl 22 cp); frente a lo cual el demandante no presentó discusión alguna en sede judicial. Sin embargo, la Sala ha señalado que la excepción de prescripción puede ser abordada de oficio por el juez⁹, y en este caso, se encuentra que los actos demandados fueron expedidos dentro del término de la acción de cobro, toda vez que el título ejecutivo fue expedido en el año 2017, el mandamiento de pago fue notificado el 22 de diciembre de 2017, y la resolución que resolvió el recurso de reposición, con la cual se puso fin al procedimiento, fue notificada el 22 de agosto del 2019 (fls. 19, 20 y vto cp).

Todo lo anterior, lleva a señalar que la Administración tenía competencia para expedir la resolución que resolvió la excepción interpuesta por el actor y, por consiguiente, no puede considerarse que el acto que resolvió el recurso de

⁸ **ARTÍCULO 817. TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO.** Modificado por el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014. La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte.

⁹ Sentencias del 20 de agosto de 2020, exp. 24301, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E); y del 6 de noviembre de 2019, exp. 23765, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



reposición incurra en las causales de nulidad de falta de competencia e infracción de normas en que debe fundarse.

De acuerdo con lo expuesto, **no prospera** el cargo de apelación y se confirma lo resuelto por el Tribunal.

Condena en costas

En cuanto a la condena en costas (agencias en derecho y gastos del proceso), no se ordenará la misma en esta instancia, por cuanto, en el expediente no se probó su causación como lo exige el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable al caso concreto por expresa remisión del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

FALLA

1. **Confirmar** la sentencia apelada.
2. Sin condena en costas en esta instancia.

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

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

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO