



PRINCIPIO DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Es presupuesto sine qua non de aptitud y capacidad para producir efectos jurídicos / **COBRO COACTIVO DE DEUDA TRIBUTARIA** – Se fundamenta en el carácter ejecutivo del acto que faculta a la autoridad administrativa para exigirlo directamente sin mediación de otra autoridad / **DOCUMENTO CON MERITO EJECUTIVO** – En el mismo debe constar una obligación clara, expresa y exigible / **EJECUCION FORZADA DE OBLIGACIONES** – Requiere de la preexistencia de un acto administrativo que contengan un mandato imperativo que constituye la prestación ejecutable

el legislador contencioso administrativo presentó el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos como presupuesto sine qua non de aptitud y capacidad para producir los efectos pretendidos con su expedición, desde un punto de vista efectivo. En sí misma, la eficacia sobreviene a la firmeza del acto que, a su vez, depende del cumplimiento de todos los requisitos de publicidad legalmente establecidos para actos generales y particulares, y ante la ocurrencia de cualesquiera de los eventos señalados en el artículo 62 ibídem. Se trata entonces de un atributo proyectado al exterior de los actos expedidos. El carácter ejecutivo del acto faculta a la autoridad administrativa para exigirlo directamente sin la mediación de otra autoridad, bajo las reglas especiales que establece el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, las cuales remiten al procedimiento del Estatuto Tributario Nacional, y en concordancia con las disposiciones generales que en su momento disponía el CCA - hoy CPACA -, para todas las entidades públicas y/o privadas que ejercen funciones administrativas. De acuerdo con esos parámetros legales que emanan del propio texto constitucional (inciso 3º del artículo 116 de la CP), los funcionarios administrativos pueden efectivizar por la vía ejecutiva las deudas claras, expresas y exigibles a favor de la entidad que representan, de modo que las cobren directamente con la expedición del respectivo mandamiento de pago. Es ello lo que se extrae del artículo 68 del CCA, incorporado al artículo 99 del CPACA, según el cual: (...) La norma pretranscrita pone de presente una relación directa, inescindible y dependiente entre el mérito ejecutivo y los documentos, pues sin éstos aquél quedaría desprovisto de objeto sobre el cual recaer. A partir de ello, el legislador ligó el primer presupuesto del mérito ejecutivo al contenido obligacional del documento, previendo que en el mismo debía constar una obligación con tres características fundamentales: ser clara, expresa y exigible. (...) Ese tipo de ejecución abre paso a la realización forzosa de las obligaciones jurídico-públicas de los sujetos de derecho, a través de un procedimiento administrativo específico, dirigido a lograr la aplicación práctica del acto declaratorio de dichas obligaciones, no obstante la resistencia activa o pasiva de la persona obligada, y siempre que aquél ofrezca certeza inequívoca sobre el contenido obligacional y su destinatario. Claramente, entonces, la ejecución forzosa requiere la preexistencia de un acto administrativo idóneo para titularizar la ejecución, es decir, contentivo de un mandato imperativo que constituye la prestación ejecutable, es decir, aquella cuyo plazo de cumplimiento se encontrara vencido, sin que el administrado la hubiera satisfecho.

FUENTE FORMAL: LEY 1066 DE 2006 – ARTICULO 5 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 68 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 99

PricewaterhouseCoopers Servicios Legales y Tributarios Ltda., Calle 100 No. 11a-35, Bogotá, Colombia
Tel: (57-1) 634 0555, Fax: (57-1) 610 4626, www.pwc.com/co



COBRO COACTIVO DE LAS DEUDAS TRIBUTARIAS DE ORDEN TERRITORIAL – Se aplica al Estatuto Tributario Nacional por remisión de las leyes 788 de 2002 y 1066 de 2006 / DEUDAS FISCALES – Son las preestablecidas a través de cualquiera de los documentos que prestan mérito ejecutivo previstos en el artículo 828 del Estatuto Tributario

El título VIII del Libro Quinto del Estatuto Tributario (arts. 823 a 849-4) regulan el procedimiento administrativo coactivo para el cobro de deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones de competencia de la DIAN. Esa regulación se aplica en el orden territorial para el cobro de las deudas tributarias a favor de los departamentos y municipios, por remisión expresa del artículo 59 de la Ley 788 de 2002 que, a su vez, concuerda con la unificación de procedimientos dispuesta por el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006. (...) Entonces, las “deudas fiscales” a las que refiere el artículo 823 del ET como objeto del proceso de cobro coactivo regulado por dicho cuerpo normativo se entienden preestablecidas a través de cualquiera de los documentos que acaban de enlistarse, o emanadas de los mismos, cada uno de los cuales opera en contextos diferentes y bajo circunstancias disímiles. Así por ejemplo, mientras el numeral 1 refiere a las declaraciones tributarias que no han sido objeto de modificación oficial y en las que lo ejecutable es la obligación directamente determinada por el declarante, el numeral 2 describe los eventos en que esa obligación se determina oficialmente a través de cualquiera de las liquidaciones que para tal efecto establece el ET. El numeral 3 es de tipo residual, en cuanto abarca cualquier acto diferente de las liquidaciones oficiales, que involucre un crédito a favor del fisco; el numeral 4 refiere a las garantías y cauciones que afianzan el pago de una obligación cuyo incumplimiento ha sido declarado; y el numeral 5 a las providencias judiciales que deciden sobre las demandas relacionadas con obligaciones tributarias de dar.

FUENTE FORMAL: LEY 788 DE 2002 – ARTICULO 59 / LEY 1066 DE 2006 – ARTICULO 5 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTICULO 828

FACILIDAD DE PAGO EN COBRO COACTIVO – Al reconocerse por el promitente comprador y haberla suscrito denota que provino de un acuerdo de voluntades con la administración / ACTO QUE DEJA SIN EFECTOS LA FACILIDAD DE PAGOS – Procede cuando se incumple los pagos acordados en la facilidad de pago / GARANTIAS OTORGADAS POR EL SOLICITANTE DE FACILIDAD DE PAGO – El garante debe consignar el valor garantizado hasta la concurrencia del saldo insoluto dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del acto que ordena hacer efectiva la garantía

PricewaterhouseCoopers Servicios Legales y Tributarios Ltda., Calle 100 No. 11a-35, Bogotá, Colombia
Tel: (57-1) 634 0555, Fax: (57-1) 610 4626, www.pwc.com/co



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero Ponente (E): MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá D. C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 25000-23-27-000-2010-00169-01(20350)

Actor: CARLOS ALBERTO SANCHEZ RAMIREZ

Demandado: MUNICIPIO DE GIRARDOT

FALLO

PricewaterhouseCoopers Servicios Legales y Tributarios Ltda., Calle 100 No. 11a-35, Bogotá, Colombia
Tel: (57-1) 634 0555, Fax: (57-1) 610 4626, www.pwc.com/co



Procede la Sala a decidir el recurso de apelación¹, interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 29 de mayo de 2013², proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, que dispuso:

“PRIMERO. NEGAR las pretensiones de la demanda.

(...)”

ANTECEDENTES

El inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 307-30869 y ficha catastral 01042490537802, ubicado en la zona de reserva J del condominio Lagos del Peñón del Municipio de Girardot, generó impuesto predial unificado por las vigencias fiscales 2001, 2002 y 2003.

La Tesorería Municipal expidió la Resolución de Aforo 661 del 22 de septiembre de 2004³ contra la Financiera Leasing de Caldas S. A. como propietaria del predio referido, determinando un valor a cargo de \$124.052.600.

El señor Carlos Alberto Sánchez Ramírez celebró contrato de promesa de compraventa sobre el inmueble mencionado, y en virtud de tal acuerdo solicitó facilidad de pago para solventar la deuda de impuesto predial correspondiente a los años 2001 a 2005, inclusive, por valor de \$184.628.154, en un plazo de 60 meses.

Por Resolución 4632 del 28 de noviembre de 2006 se concedió el plazo pedido para realizar el pago del valor señalado, conforme al plan de cuotas mensuales expresamente establecido, entre el primero

¹ Folios 422 a 427 c.2

² Folios 389 a 420 c.2

³ Fls. 67 a 68, c. 2



de diciembre de 2006 y noviembre de 2011, y condicionado a que se pagara el impuesto predial de la vigencia 2006⁴.

Según los antecedentes transcritos en dicha resolución, a partir de esa fecha el contribuyente prestó garantía personal con su firma y aceptó la inscripción de la liquidación oficial de aforo para que el bien inmueble quedara afecto al pago de las obligaciones debidas de acuerdo con el artículo 719-1 del ET.

Ante la mora detectada en el pago de más de 5 cuotas pactadas, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Girardot profirió la Resolución 120.04.173 del 11 de mayo de 2009, por la cual declaró sin vigencia el plazo concedido por la Resolución 4632 y ordenó continuar el trámite administrativo coactivo⁵.

Mediante Resolución 022 del 25 de septiembre de 2009 se libró el respectivo mandamiento de pago, por la suma de \$174.628.154, previo descuento de \$10.000.000 abonados con ocasión del acuerdo de pago⁶.

La ejecutada se opuso al mandamiento de pago, con las excepciones que denominó “Falta de título ejecutivo”, “Falta de ejecutoria del título ejecutivo”, “falta de calidad de deudor solidario” y “prescripción de la acción de cobro”, así mismo, propuso la excepción de inconstitucionalidad⁷.

Por Resolución 282 de 26 de noviembre de 2009, el Tesorero Municipal de Girardot rechazó las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago y ordenó continuar la ejecución hasta obtener el pago de la obligación a través del embargo, secuestro y remate del inmueble correspondiente⁸; y mediante Resolución 028 del 19 de febrero de 2010 se confirmó tal decisión.

⁴ Fls. 69 a 74, c. 2

⁵ Fls. 7 a 9, c. 2

⁶ Fls. 86 a 88, c. 1

⁷ Fls. 114 a 126, c. 1

⁸ Folios 155 a 165 anexo 1



LA DEMANDA

El demandante, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, formuló las siguientes pretensiones⁹:

“A. Que se declare la nulidad de la Resolución No 282 del 26 noviembre de 2009, por medio de la cual la Tesorería Municipal de Girardot – Cundinamarca- resolvió las excepciones propuestas por CARLOS ALBERTO SANCHEZ RAMIREZ contra el mandamiento de pago librado dentro del proceso administrativo de cobro coactivo 956 de ficha catastral 010402490537802 adelantado por el Municipio de Girardot – Cundinamarca- por el cobro de los impuestos predial de las vigencias 2001.2002.2003.2004.2005.2006 sobre el predio Condominios Lagos Del Peñon Área De Reserva “J” Hoy Sede Náutica con folio de matrícula inmobiliaria 307-30869.

B. Que se declare la nulidad de la Resolución No 028 de fecha 19 de febrero del 2010 por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No 282 del 26 de noviembre de 2009

Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se disponga a título de Restablecimiento del derecho:

1)Declarar probada la excepción de FALTA DE TITULO EJECUTIVO dentro del proceso coactivo 956 de ficha catastral 010402490537802 adelantado por el Municipio de Girardot – Cundinamarca- por el cobro de los impuestos predial de las vigencias 2001.2002.2003.2004.2005.2006 sobre el predio Condominios Lagos Del Peñon Área De Reserva “J” Hoy Sede Náutica con folio de matrícula inmobiliaria 307-30869. Conforme a las razones de hecho y de derecho que enuncio a continuación y desarrollaré en cada caso, más adelante, así:

1.1 Por carencia de los actos previos para constituir título ejecutivo

1.1.1 Además de no existir el título ejecutivo, ni siquiera es claro, expreso y actualmente exigible

1.2. Falta de título o inexistencia de título ejecutivo en las resoluciones 4639 del 28 de noviembre de 2006 y la resolución 120.04.173 del 11 de mayo de 2009

1.3. Existen dos etapas donde doble vez se está cobrando los tributos del año 2004, 2005, 2006

1.4. Inexistencia de título valor, por carencia de valor probatorio de los documentos aportados en el proceso ejecutivo coactivo e irregular conformación y aportes de los mismos

⁹ Folios 2 a 22 C.2



Subsidiariamente se sirva:

a) Declarar probada la Excepción de “FALTA DE EJECUTORIA DEL TITULO EJECUTIVO”

b) Declarar probada la excepción de “FALTA DE CALIDAD DE DEUDOR SOLIDARIO”.

c) Declarar probada la excepción de “PRESCRIPCIÓN DE LA ACCION DE COBRO:-
PRESCRIPCIÓN LIBERATORIA.-

d).Declarar probada la excepción de “INCONSTITUCIONALIDAD”

2. Declarar que el señor CARLOS ALBERTO SANCHEZ RAMIREZ , con C.C: 7.562.993 de Armenia-Quindío- no está obligado a pagar el valor determinado en el mandamiento de pago y CESE toda ejecución adelantada con base este, y ordene el levantamiento de las medidas cautelares que se hayan decretado con fundamento en el mismo

3. Condenar en costas y agencias en derechos, por la presente acción”

Invocó como normas violadas los artículos 643, 715, 716, 717 y 730 del Estatuto Tributario; 66 de la Ley 383 de 1997; 167 y 186 del Acuerdo Municipal 036 de 1998. El concepto de violación lo estructuró sobre los siguientes ítems:

Hechos viciados de dolo.

Sin mediar solicitud de acuerdo de pago del señor CARLOS ALBERTO SANCHEZ RAMIREZ, la Administración expidió en forma unilateral la Resolución 4632 de 2006 mediante la cual le concedió un plazo de 60 meses para cancelar obligaciones del impuesto predial de los años 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, acto al que se le endilga la calidad de título ejecutivo.

Mediante la Resolución 661 de 22 de septiembre de 2004 que contiene la Liquidación de Aforo, se reclama a la FINANCIERA LEASING DE CALDAS S.A la obligación correspondiente a las vigencias 2001, 2002 y 2003, y en la Resolución 4632 de 2006 que concede el plazo se incluyeron las vigencias fiscales 2004, 2005 y 2006.

La Administración involucra al demandante con las vigencias 2004 y 2005 que no han sido referidas en acto administrativo para su cobro, ya que se inició el proceso de cobro con el emplazamiento de

PricewaterhouseCoopers Servicios Legales y Tributarios Ltda, Calle 100 No. 11a-35, Bogotá, Colombia
Tel: (57-1) 634 0555, Fax: (57-1) 610 4626, www.pwc.com/co



junio 18 de 2009, con lo que se demuestra que está viciada la Resolución 4632 de 2006 que en forma unilateral concedió la facilidad de pago. Consideró que lo mismo ocurre con las vigencias 2006, 2007 y 2008.

Hechos concretos de la acción contenciosa

La Resolución 022 de 25 de septiembre de 2009 se expidió con fundamento en la Resolución 4632 de 28 de noviembre de 2006 mediante la cual se concedió la facilidad de pago y Resolución 120.0473 de 11 de mayo de 2009 mediante la cual se declaró sin vigencia el plazo concedido.

La Resolución 4632 de 2006 es un acto unilateral, sin autorización legal, que compromete la responsabilidad del ejecutado, que no está precedida de una solicitud expresa con presentación personal.

No existe una obligación clara expresa y exigible, pues no hubo emplazamiento, no se notificó liquidación de aforo y la Resolución 4632 de 2006 no es un título ejecutivo. Consideró que la Resolución 12.04.173 de 2009 no presta mérito ejecutivo, porque lo que hace es declarar el incumplimiento de la facilidad de pago dejándola sin vigencia y ordena hacer efectiva la garantía, sin convertirse en título ejecutivo.

Contra el mandamiento de pago formuló excepciones de falta o inexistencia de título ejecutivo, falta de ejecutoria del título ejecutivo, falta de calidad de deudor solidario, prescripción de la acción de cobro y excepción de inconstitucionalidad.

Se le dio la calidad de título a actos que son de trámite, el que concede un plazo y forma para cancelar una obligación y el que declara sin vigencia el plazo concedido y de conformidad con lo establecido en el artículo 828 del Estatuto Tributario no son de carácter tributario.

Aseguró que previo al inicio del proceso coactivo, es necesario determinar mediante un acto administrativo el impuesto de cada vigencia, indicando la base gravable y la tarifa, acto que es susceptible del recurso de reconsideración conforme lo regula el artículo 720 del Estatuto Tributario.

PricewaterhouseCoopers Servicios Legales y Tributarios Ltda., Calle 100 No. 11a-35, Bogotá, Colombia
Tel: (57-1) 634 0555, Fax: (57-1) 610 4626, www.pwc.com/co



Afirmó que se desconocen los artículos 793 y 841 del Estatuto Tributario, porque el poderdante no se comprometió a cancelar valor alguno a favor de un tercero, no suscribió documento alguno y no se puede celebrar acuerdo de pago si no se ha notificado mandamiento de pago. Precisó que no existe título ejecutivo, ni siquiera por vía de solidaridad y no se da cumplimiento al parágrafo del artículo 841 del Estatuto Tributario que indica que la Administración debe reanudar el proceso, porque lo que se hace es formar un nuevo proceso y dictar un nuevo mandamiento de pago con base en las resoluciones 4632 de 2006 y 120.04.173 de 2009.

Falsa motivación de las resoluciones 282 de 2006 y 028 de 2010

Las resoluciones que resuelven las excepciones y el recurso de reposición generan una falsa motivación. No es cierto que la Resolución 4632 de 2006 constituya una liquidación oficial, por cuanto el procedimiento, términos y técnica de expedición son diferentes.

Se pretendió hacer valer la Resolución 661 de 22 de septiembre de 2004, que contiene una liquidación oficial de aforo que se dictó contra la FINANCIERA LEASING DE CALDAS S.A en contra del poderdante, acto que no fue notificado a ninguna de las partes, contra la cual se podían interponer recursos a los que nadie renunció.

Existe una falsa motivación, porque se le da la calidad de responsable del impuesto predial a una persona que no es titular del derecho de dominio y en la legislación no es sujeto pasivo de este tributo quien ha suscrito una promesa de compraventa.

La excepción de inconstitucionalidad se fundamentó en que el poderdante no tiene responsabilidad emanada de actos de terceros, que no puede tener control ni responsabilidad y no puede ejercer ningún tipo de impugnación contra los actos que no están en su contra.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

PricewaterhouseCoopers Servicios Legales y Tributarios Ltda., Calle 100 No. 11a-35, Bogotá, Colombia
Tel: (57-1) 634 0555, Fax: (57-1) 610 4626, www.pwc.com/co



El apoderado del municipio de Girardot, en escrito de contestación a la demanda, se opuso a las pretensiones de la misma con los siguientes argumentos:¹⁰

Para que se configure la falsa motivación, se requiere que la situación de hecho que sirve de base al acto administrativo sea inexistente o los hechos se califiquen en forma errada desde el punto de vista jurídico y esto no ocurrió.

El marco legal del procedimiento administrativo son los artículos 66 de la Ley 383 de 1997, 59 de la Ley 788 de 2002 y 823 y siguientes del Estatuto Tributario, normas en virtud de las cuales los municipios aplican los procedimientos del Estatuto Tributario a los impuestos administrados por ellos.

El Municipio de Girardot estaba facultado para adelantar este procedimiento, por estar en mora el pago de impuesto predial para el inmueble identificado con la Cédula Catastral N° 010402490537802 y la Matrícula Inmobiliaria N°307-30869 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Girardot, ya que a pesar de haber concedido un plazo a solicitud de parte para pagar la obligación, el deudor incumplió.

El Estatuto Tributario preceptúa, que cuando el beneficiario de una facilidad para el pago deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla otra obligación surgida con posterioridad a la notificación de la misma, podrá dejar sin efecto dicha facilidad, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la garantía hasta concurrencia del saldo de la deuda garantizada, la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes.

A través de la Resolución N° 028 de 19 de febrero de 2010, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución que resolvió las excepciones, se expresó de manera precisa y clara las razones por las cuales no había lugar a las excepciones propuestas.

Dentro del proceso de cobro solo serán demandables ante la jurisdicción contenciosa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, por lo tanto, el Tribunal carece de

¹⁰ Folios 308 a 315 c.2



competencia para conocer de la demanda sobre la Resolución 751 de 3 de febrero de 2007 pues a través de este acto se libró orden de pago.

LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 29 de mayo de 2013¹¹, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, negó las pretensiones de la demanda. Para ello se refirió a cada una de las glosas propuestas como sigue:

Falta de título ejecutivo

El marco normativo general está dado por el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo que establece los documentos que prestan mérito ejecutivo. La ejecución requiere como punto de partida, la existencia de un acto previo denominado título ejecutivo, el cual una vez sea exigible, permite adelantar el proceso de cobro que se inicia con la expedición del mandamiento de pago.

Conforme con el artículo 831 del Estatuto Tributario se puede proponer la excepción de falta de título, entendida como aquella situación que desconoce el atributo de existencia del mismo y sobre la cual el Consejo de Estado se pronunció en sentencia de 27 de enero de 2011¹², según la cual, el estudio de la inexistencia de título ejecutivo no se refiere al análisis de la legalidad del origen de la obligación contenida en él, sino a su existencia material y notificación, unido a que la obligación sea clara, expresa y exigible.

El proceso de determinación del impuesto y el de cobro coactivo son diferentes y no se puede confundir su finalidad.

¹¹ Folios 389 a 420 c.2

¹² C.P Dr. William Giraldo Giraldo Rad. 18108



La Administración Municipal adujo que el título ejecutivo lo constituye el conjunto de actos administrativos conformados por la facilidad de pago y el acto que declaró sin vigencia el plazo, figura permitida por el artículo 814 del Estatuto Tributario y que para analizar la naturaleza del acto acudía a sentencia del Consejo de Estado de 25 de noviembre de 2004¹³, con la que se concluye, contrario a lo afirmado por el actor, que sí constituye título ejecutivo el acto administrativo que concede un plazo junto con el acto que lo declara sin vigencia, entendiendo como título ejecutivo, en conjunto, la Resolución 4632 de 28 de noviembre de 2006 y la Resolución 120.04173 de 11 de mayo de 2009.

El demandante convino con la actuación administrativa, se obligó a cancelar el impuesto predial y se benefició porque le permitieron registrar el inmueble identificado con la Matricula Inmobiliaria No 307-30869 a su nombre, a pesar de la dificultad de hacerlo debido a la obligación tributaria adeudada, respecto del impuesto predial de los años 2001 a 2005.

No se vislumbra ninguna arbitrariedad de la Administración Municipal de Girardot en contra del demandado, de tal forma que se infiera que la Resolución 4632 de 2006 se hubiese emitido en contra de su voluntad, pues siempre estuvo de acuerdo con ella y solo cuando se utilizó como título ejecutivo mostró su inconformidad.

No es correcto el alegato según el cual se estaría pagando una deuda ajena, relacionada con la Liquidación oficial de Aforo 661 de 2004 correspondiente a los años 2001, 2002 y 2003 a cargo de Financiera Leasing de Caldas S.A antigua propietaria del predio, por cuanto no puede alegar el desconocimiento de la obligación, ya que aun así decidió registrarlo y se obligó a cancelar la obligación adeudada, como lo demuestra el pago del impuesto predial del año 2006 por valor de \$19.034.199 , más la cuota inicial de \$30.000.000 y \$10.000.000 como parte de pago del impuesto predial de los años 2001, 2002, 2003, 2006 y 2005, todo con la finalidad de que la facilidad fuera aceptada.

¹³ C.P Dra. María Inés Ortiz Barbosa Rad. 14158



Sobre el emplazamiento en el que se cobra el impuesto predial de los años 2004 y 2005, el Tribunal decidió que es una actuación administrativa que no se encuadra dentro del proceso de cobro coactivo debatido, razón por la cual se sale del análisis que le corresponde realizar.

En relación a la irregularidad relacionada con la originalidad de las resoluciones utilizadas como título, aseveró que los documentos allegados son públicos, se presumen auténticos y en ningún momento fueron tachados de falsos.

Excepción de la falta de ejecutoria del título ejecutivo.

La Sala encontró que las resoluciones materia de cobro, la que concedió el plazo o facilidad y la que lo declaró sin vigencia, constituyen título ejecutivo y teniendo en cuenta que el demandante no afirmó que las resoluciones no le fueran debidamente notificadas, no se configura la excepción de falta de ejecutoria del título ejecutivo.

Falta de calidad de deudor solidario

El demandante, al realizar los trámites tendientes a adquirir el inmueble, conoció la deuda respecto del impuesto predial y obtuvo permiso y autorización de la Administración Municipal para registrar a su nombre el título de dominio.

Es válido constituir garantías para el pago de tributos por obligaciones ajenas y es tal el conocimiento de la existencia de la obligación tributaria, que la misma se registró en el Folio de Matrícula Inmobiliaria N° 307-30869.

El demandante si conoció la obligación ejecutada, pues hace parte de la Resolución 4632 de 28 de noviembre de 2006 con la cual registró el predio a su nombre, sirvió para determinar la obligación a

PricewaterhouseCoopers Servicios Legales y Tributarios Ltda., Calle 100 No. 11a-35, Bogotá, Colombia
Tel: (57-1) 634 0555, Fax: (57-1) 610 4626, www.pwc.com/co



pagar en cuotas y que si estaba inconforme con este acto, lo pudo llevar al conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y obtener su nulidad.

El gravamen recae sobre el inmueble, sin importar el carácter de propietario o poseedor del sujeto pasivo.

Prescripción de la acción de cobro

Los presupuestos en los cuales se basa el demandante para probar la existencia de la prescripción son equivocados. Señaló que a pesar de que por todos los medios ha buscado restarle eficacia y mérito probatorio a las Resoluciones 4632 de 2006 y 120.04.292 de 2009 que concedieron el plazo y lo declaró vencido, tales actos no fueron llevados a la jurisdicción para cuestionar su legalidad y se encuentran en firme.

Las obligaciones originadas en el pago del impuesto predial respecto de los años 2001 a 2006 se encuentran respaldadas en la resolución 4632 del 28 de noviembre de 2006 que concedió el plazo y ocasionó la interrupción del término, hasta la fecha en que se notificó la resolución que declaró el vencimiento del plazo, conforme lo establece el artículo 818 del Estatuto Tributario. Por lo anterior, no se puede concluir que se encuentre probada la excepción de prescripción de la acción de cobro.

Excepción de inconstitucionalidad y falsa motivación

Los argumentos presentados sobre este tema, no se encuentran taxativamente enunciados en el artículo 831 del Estatuto Tributario como excepciones que se puedan proponer.

Los argumentos expuestos se encuentran dirigidos a atacar la legalidad del título ejecutivo y no la legalidad de los actos que resolvieron desfavorablemente las resoluciones. No admitir en esta

PricewaterhouseCoopers Servicios Legales y Tributarios Ltda., Calle 100 No. 11a-35, Bogotá, Colombia
Tel: (57-1) 634 0555, Fax: (57-1) 610 4626, www.pwc.com/co



instancia debate alguno sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad del origen de las liquidaciones oficiales, no es violatorio de los derechos de la parte demandante, pues la misma carta de derechos y deberes respalda que se respeten las formas propias de cada juicio y uno es el proceso de determinación y otro el proceso de cobro coactivo.

RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, el demandante interpuso recurso de apelación, en el que solicitó revocar la sentencia impugnada y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda¹⁴. Al efecto, adujo:

El a-quo interpretó erradamente la demanda y las pruebas practicadas a lo largo del proceso, pues pasó por alto el hecho de que la presente corresponde a una acción ordinaria cuya pretensión principal es la nulidad por falsa motivación de las Resoluciones 282 de 2009 y 028 de 2010, y se limitó a decidir cada una de las excepciones propuestas como si se tratara simplemente de un proceso de cobro coactivo. De hecho, el tribunal señaló que los argumentos de falsa motivación hubieran podido invocarse para obtener la nulidad de la Resolución 4632 del 28 de noviembre y 120.04.292 del 11 de mayo de 2009.

La prosperidad de las excepciones propuestas en el proceso coactivo sólo se planteó como pretensión subsidiaria.

Los antecedentes de los actos acusados también fueron incorrectamente interpretados, porque el demandante no conoció oportunamente la decisión unilateral de la Resolución 4632 de 2006. La Ley no ha autorizado a la Administración para endilgar el pago de impuesto predial a quien no es sujeto pasivo de dicho tributo u obligado directo, y que no ha consentido en obligarse sobre una deuda que no le corresponde.

El levantamiento de la medida cautelar sobre el predio que se pretendía comprar se concedió al día siguiente de otorgarse la facilidad de pago, cuando aún no se sabía si el demandante podía aceptar la deuda tributaria existente sobre el bien que pretendía comprar, y sólo buscaba permitir la inscripción

¹⁴ Folios 422 a 427 c.p



de la escritura pública de compra venta para que el demandante pasara a ser propietario del predio y, consiguientemente, sujeto pasivo del impuesto predial correspondiente.

Nominativamente, la Resolución 4632 de 2006 contiene un acuerdo de facilidad de pago, que requiere el concurso de voluntades por parte de los involucrados, pero más allá de eso, en ella se impone al demandante pagar unas obligaciones de las cuales no es originalmente deudor, requiriéndose por lo mismo el concurso de su voluntad para poderlas asumir.

Las Resoluciones 4632 de 2006 y 120.04.292 de 2009 carecen de los requisitos exigidos para poderlas considerar título ejecutivo, porque no emanan del deudor o sujeto pasivo obligado a pagar los impuestos prediales atrasados, no contienen una obligación exigible porque lo que hacen es fijar plazos para pagos, y tampoco son claras en la medida que cobran anualidades liquidadas por otras resoluciones expedidas contra el anterior propietario del predio.

Los actos que originaron las Resoluciones 282 de 2009 y 028 de 2010 adolecen de requisitos para producir efectos legales, porque no se notificaron en debida forma ni se encuentran ejecutoriados. Es decir, dichos actos no reúnen los requisitos para tenerse como título ejecutivo, máxime cuando, se insiste, fueron erradamente motivados en tanto se fundan en una facilidad de pago que el demandante no solicitó respecto de impuestos adeudados por el predio que pensaba comprar.

En efecto, el expediente no contiene ninguna solicitud en ese sentido, ni manifestación expresa de voluntad de que el demandante quisiera hacerse cargo del impuesto predial a cargo del bien prometido en venta.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El **demandante** reiteró los argumentos del recurso de apelación¹⁵.

¹⁵ Folios 436 a 441 c.2



El **demandado** no alegó de conclusión.

El **Ministerio Público** no intervino en esta etapa procesal.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se demanda la legalidad de los actos administrativos que rechazaron las excepciones propuestas contra la Resolución 022 del 25 de septiembre de 2009, por la cual el Municipio de Girardot libró mandamiento de pago contra el demandante, por la suma de \$174.628.154.

En los términos del recurso de apelación, corresponde establecer la legalidad de los actos demandados desde la perspectiva de falsa motivación que aquél plantea, según la cual, la sentencia apelada habría interpretado incorrectamente la demanda y los antecedentes administrativos, porque:

- Reconoció como título ejecutivo las Resoluciones 4632 del 28 de noviembre de 2006 y 120.04.173 del 11 de mayo de 2009 e infirió, a partir de ello, que el vicio en la motivación era un argumento propio de la nulidad de tales resoluciones y no de los actos aquí enjuiciados.
- Desconoció que esas resoluciones no reúnen las condiciones para constituir un título ejecutivo, habida cuenta de quien emanan y del contenido obligacional propiamente dicho, además de no haber sido debidamente notificadas ni haber quedado ejecutoriadas.
- Desestimó el hecho de que la facilidad de pago otorgada no se solicitó, y que la misma no estableció un acuerdo sino que impuso al demandante una obligación ajena, que éste no aceptó expresamente.
- Examinó las excepciones propuestas en el trámite coactivo adelantado, cuando las mismas se invocaron con alcance meramente subsidiario frente al cargo principal de falsa motivación.



Tales glosas se abordarán en el siguiente orden:

DE LA EXISTENCIA DEL TÍTULO COMO CONDICIÓN DEL MÉRITO EJECUTIVO

A la luz del artículo 64 del CCA, vigente para la época de la actuación enjuiciada, y salvo disposición en contrario, *“los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la Administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.”*

De esta manera, el legislador contencioso administrativo presentó el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos como presupuesto sine qua non de aptitud y capacidad para producir los efectos pretendidos con su expedición, desde un punto de vista efectivo¹⁶.

En si misma, la eficacia sobreviene a la firmeza del acto que, a su vez, depende del cumplimiento de todos los requisitos de publicidad legalmente establecidos para actos generales y particulares, y ante la ocurrencia de cualesquiera de los eventos señalados en el artículo 62 ibídem. Se trata entonces de un atributo proyectado al exterior de los actos expedidos.

El carácter ejecutivo del acto faculta a la autoridad administrativa para exigirlo directamente sin la mediación de otra autoridad, bajo las reglas especiales que establece el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, las cuales remiten al procedimiento del Estatuto Tributario Nacional, y en concordancia con las disposiciones generales que en su momento disponía el CCA¹⁷ - hoy CPACA -, para todas las entidades públicas y/o privadas que ejercen funciones administrativas.

De acuerdo con esos parámetros legales que emanan del propio texto constitucional (inciso 3º del artículo 116 de la CP), los funcionarios administrativos pueden efectivizar por la vía ejecutiva las

¹⁶ Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez. Ed., Universidad Externado de Colombia, Tomo II. Tercera edición. Págs. 294 a 297. (1998).

¹⁷ Arts. 68, 79 y 272



deudas claras, expresas y exigibles a favor de la entidad que representan, de modo que las cobren directamente con la expedición del respectivo mandamiento de pago¹⁸.

Es ello lo que se extrae del artículo 68 del CCA¹⁹, incorporado al artículo 99 del CPACA, según el cual:

“Prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.

2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.

3. Las liquidaciones de impuestos contenidas en providencias ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, o las liquidaciones privadas que hayan quedado en firme, en aquellos tributos en los que su presentación sea obligatoria.

4. Los contratos, las pólizas de seguro y las demás garantías que otorguen los contratistas a favor de entidades públicas, que integrarán título ejecutivo con el acto administrativo de liquidación final del contrato, o con la resolución ejecutoriada que decreta la caducidad, o la terminación según el caso.

¹⁸ De esta manera se exonera la regla general de que las obligaciones incumplidas sólo comiencen a ejecutarse por los mandamientos de pago que expiden los jueces, para que sea la propia administración acreedora la que inste la etapa compulsiva o coercitiva, iniciando el trámite coactivo correspondiente.



5. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.

6. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.”

La norma pretranscrita pone de presente una relación directa, inescindible y dependiente entre el mérito ejecutivo y los documentos, pues sin éstos aquél quedaría desprovisto de objeto sobre el cual recaer.

A partir de ello, el legislador ligó el primer presupuesto del mérito ejecutivo al contenido obligacional del documento, previendo que en el mismo debía constar una obligación con tres características fundamentales: ser clara, expresa y exigible.

El deber de constancia respecto de la obligación correspondiente y el carácter expreso de la misma indican que tiene que registrarse o incorporarse en las piezas documentales señaladas por las normas sustantivas, y que sólo la existencia de tales documentos determina la existencia material del título mismo, como condición primigenia de la ejecución administrativa, a la luz del aforismo *nulla executio sine titulo*.

Ese tipo de ejecución abre paso a la realización forzosa de las obligaciones jurídico-públicas de los sujetos de derecho, a través de un procedimiento administrativo específico, dirigido a lograr la aplicación práctica del acto declaratorio de dichas obligaciones, no obstante la resistencia activa o pasiva de la persona obligada, y siempre que aquél ofrezca certeza inequívoca sobre el contenido obligacional y su destinatario.

Claramente, entonces, la ejecución forzosa requiere la preexistencia de un acto administrativo idóneo para titularizar la ejecución, es decir, contenido de un mandato imperativo que constituye la prestación ejecutable, es decir, aquella cuyo plazo de cumplimiento se encontrara vencido, sin que el administrado la hubiera satisfecho.

DE LOS TÍTULOS EJECUTIVOS EN MATERIA TRIBUTARIA



El título VIII del Libro Quinto del Estatuto Tributario (arts. 823 a 849-4) regulan el procedimiento administrativo coactivo para el cobro de deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones de competencia de la DIAN.

Esa regulación se aplica en el orden territorial para el cobro de las deudas tributarias a favor de los departamentos y municipios, por remisión expresa del artículo 59 de la Ley 788 de 2002 que, a su vez, concuerda con la unificación de procedimientos dispuesta por el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006²⁰.

A través de tal normativa se ejerce la jurisdicción coactiva en materia fiscal, frente al mérito ejecutivo que prestan los documentos enumerados en el artículo 828 del ET, como sigue:

“1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.

2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.

3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijan sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.

4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que

²⁰ “Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. PARÁGRAFO 1o. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.”



declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.

5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales²¹.

Entonces, las “deudas fiscales” a las que refiere el artículo 823 del ET como objeto del proceso de cobro coactivo regulado por dicho cuerpo normativo se entienden preestablecidas a través de cualquiera de los documentos que acaban de enlistarse, o emanadas de los mismos, cada uno de los cuales opera en contextos diferentes y bajo circunstancias disímiles.

Así por ejemplo, mientras el numeral 1 refiere a las declaraciones tributarias que no han sido objeto de modificación oficial y en las que lo ejecutable es la obligación directamente determinada por el declarante, el numeral 2 describe los eventos en que esa obligación se determina oficialmente a través de cualquiera de las liquidaciones que para tal efecto establece el ET.

El numeral 3 es de tipo residual, en cuanto abarca cualquier acto diferente de las liquidaciones oficiales, que involucre un crédito a favor del fisco; el numeral 4 refiere a las garantías y cauciones que afianzan el pago de una obligación cuyo incumplimiento ha sido declarado; y el numeral 5 a las providencias judiciales que deciden sobre las demandas relacionadas con obligaciones tributarias de dar.

De la ocurrencia de los presupuestos de hecho que originan cada uno de los títulos enunciados y de quien los realice, dependerá el fundamento y el destinatario del mandamiento de pago.

DEL TÍTULO EJECUTIVO QUE FUNDAMENTÓ EL MANDAMIENTO DE PAGO EXPEDIDO CONTRA EL DEMANDANTE

En el sub iudice, dicho mandamiento fue proferido contra el señor Carlos Alberto Sánchez Ramírez, quien hoy funge como demandante, por la suma de \$174.628.154 a la que, según lo anota el ordinal primero de la parte resolutive, se le descontó el abono de \$10.000.000 realizado el 31 de noviembre de 2007, por concepto de impuesto predial unificado de los años 2001 a 2005, inclusive, del predio identificado con la cédula catastral 010402490537802, ubicado en la zona de reserva J del Condominio Lagos del Peñón del Municipio de Girardot.

De acuerdo con ello, el ordinal segundo ordenó el embargo y posterior secuestro del predio señalado.

²¹ El Decreto 1643 de 1991 organizó la Dirección de Impuestos Nacionales como Unidad Administrativa Especial.



El título cobrado por dicho mandamiento se deduce de su parte considerativa, en la cual se lee (fls. 44 a 46, c. p):

“La Secretaría de Hacienda Municipal de Girardot mediante la Resolución No. 4632 del 28 de noviembre de 2006 concedió facilidades o convenio de pago al Sr. CARLOS ALBERTO SÁNCHEZ RAMÍREZ para el pago del impuesto predial unificado del inmueble identificado con cédula catastral No. 010402490537802 y matrícula inmobiliaria No. 307-30869 ...

El mencionado acuerdo de pago otorgó facilidades para cancelar la obligación tributaria del mencionado impuesto predial unificado de los años gravables 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, obligaciones estas que con corte a 30 de noviembre de 2006 ascendieron a la suma de ... (\$184.628.154.00) M/CTE.

(...)

El mencionado acuerdo de pago se condicionó a la cancelación correspondiente al valor causado por impuesto predial unificado durante la vigencia 2006, suma que al corte del 30 de noviembre de 2006 ascendía a ... (\$19.034.199.00) M/CTE.

(...)

... **CARLOS ALBERTO SÁNCHEZ RAMÍREZ** únicamente canceló el valor correspondiente al impuesto predial unificado correspondiente al año o periodo 2006 y abonó para los restantes años pactados en el acuerdo de pago 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005 la suma de ... (\$10.000.000.00) M/CTE.

Mediante Resolución No. 120.04.173 del 11 de mayo de 2009 de la secretaría de Hacienda de Girardot se declaró sin vigencia el plazo para el pago concedido en la citada resolución No. 4632 del 28 de noviembre de 2006 ... por el no pago de los impuestos acordados e incumplimiento del plazo otorgado ...

De conformidad con el numeral 2º del artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional las Resoluciones No. 4632 del 28 de noviembre de 2006 que concedió facilidades en el pago y la No. 120.04.173 del 11 de mayo de 2009 por medio de la cual declaró sin vigencia el plazo para el pago concedido ...prestan mérito ejecutivo por cuanto la primera fue incumplida por su titular y la segunda declaró sin vigencia el plazo concedido.

Las Resoluciones Nos. 4632 del 28 de noviembre de 2006 y 120.04.173 del 11 de mayo de 2009 son claras, expresas y actualmente exigibles de conformidad con el art. 488 del C. P. C.”

Las Resoluciones Nos. 4632 del 28 de noviembre de 2006 y 120.04.173 del 11 de mayo de 2009 fueron entonces los documentos que la demandada tomó como títulos ejecutivos para expedir el



mandamiento de pago del 25 de septiembre de 2009, objeto de las excepciones rechazadas por los actos demandados.

A través de la primera (fls. 69 a 74, c. a) se concedió un plazo de 60 meses al demandante para cancelar la obligación del impuesto predial unificado de los años gravables 2001 a 2005, inclusive, con corte a 30 de noviembre de 2006, del inmueble identificado con cédula catastral 010402490537802 y matrícula inmobiliaria 307-30869 de la oficina de Registro de Instrumentos públicos de Girardot, en su calidad de promitente comprador de dicho predio, por valor de \$184.628.154.

Al efecto, fijó el correspondiente plan de pagos con fechas que oscilan entre el 1 de diciembre de 2006 y noviembre de 2011, y condicionó la vigencia y validez del acuerdo tanto al pago del impuesto predial correspondiente a la vigencia 2006, por valor de \$19.034.199, como a que el no pago de las cuotas mensuales en las fechas y valores fijados, facultaba a la secretaría de Hacienda para revocar unilateralmente la facilidad otorgada (artículos segundo, tercero y cuarto).

De la misma manera, ordenó oficiar al Registrador de Instrumentos Públicos de Girardot para levantar la medida cautelar de embargo decretada sobre el bien que generó el impuesto predial cobrado y, simultáneamente, para solicitar la inscripción de la Liquidación de Aforo manifiesta en la Resolución 661 del 22 de septiembre de 2004, con el fin de que el inmueble quedara afecto al pago de las obligaciones del contribuyente, de acuerdo con el artículo 719-1 de ET.

Mediante la citada Resolución 661 se ordenó practicar liquidación de aforo por valor de \$124.052.600, correspondiente al impuesto predial unificado del mismo inmueble que se viene comentando, por las vigencias 2001, 2002 y 2003, al contribuyente financiera Leasing de Caldas S. A. como propietaria de dicho inmueble (fls. 67 a 68 del c. de a.).

De allí que el demandante hubiera solicitado la facilidad de pago como persona natural con interés jurídico en el saneamiento fiscal del bien, derivado del contrato de promesa de compraventa que suscribió con el señor Alberto Duque, según lo indica la parte considerativa de la resolución que otorgó el plazo para el pago (párrafo 5, p. 1, fl. 69), en la que además se anotó:

“Que el señor CARLOS ALBERTO SÁNCHEZ RAMÍREZ, manifiesta que para pagar la totalidad de la deuda por concepto de impuesto predial unificado, solicita un plazo de SESENTA (60) MESES, agregando que no está en capacidad de cancelar previamente las vigencias de 2005 y 2006, -adeudadas por el mismo concepto-, lo cual hace evidente la imposibilidad de aplicar la legislación transitoria en materia de facilidades de pago...

Que el beneficiario del presente acuerdo se compromete a cancelar, -previa suscripción del mismo-, el valor correspondiente al impuesto predial unificado de la vigencia fiscal 2016, suma que asciende a ... (\$19.034.199.00) ...

Que sobre el saldo de la deuda, es decir, sobre el valor remanente una vez hecha la deducción del pago de lo correspondiente a la vigencia fiscal de 2006, esto es ..., el beneficiario del



presente acuerdo se compromete a cancelar a más tardar el 04 de diciembre de 2006, la suma de ..., por concepto de cuota inicial equivalente al... del saldo de la deuda original...

Que el contribuyente a partir de la fecha de suscripción del presente acuerdo de pago presta garantía personal con su firma y consiente la inscripción de la liquidación oficial de aforo contenida en la Resolución No. 661 del 22 de septiembre de 2004, con el fin de que el bien inmueble quede afecto al pago de las obligaciones del contribuyente...

Que en caso de que el señor CARLOS ALBERTO SÁNCHEZ RAMÍREZ..., no cancele la cuota mensual a la que se obliga en las fechas y valores fijados, según el plan de pagos descritos en esta resolución, Y/O incumpla cualquiera otra obligación que surja con posterioridad a cargo del beneficiario del presente acuerdo y a favor del municipio, facultará a la Secretaría de Hacienda para que de manera unilateral revoque las facilidades y los plazos aquí concedidos ..., así como para exigir al deudor principal y/o a los deudores que por solidaridad resultaren vinculados a la obligación primaria, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto ibídem, quienes desde ya se entenderán vinculados al presente acuerdo de conformidad con las reglas particulares de solidaridad en las obligaciones tributarias.”

Contrario a las enfáticas afirmaciones que hacen los párrafos transcritos, en cuanto a que el demandante solicitó la facilidad de pago otorgada, el apelante niega haber presentado dicha solicitud.

Sin embargo, aunque la petición correspondiente no reposa en las piezas documentales que integran el expediente administrativo, lo cual es apenas comprensible ante el extravío del mismo en las oficinas de la alcaldía municipal²², la conjunta valoración de las pruebas a la vista tampoco respalda la negación mencionada.

En efecto, en el hecho 15 de la solicitud de nulidad presentada ante el Secretario de Hacienda Municipal de Girardot (fls. 34 a 39, c. 1), el demandante acepta que firmó la facilidad de pago²³, al manifestar que el demandado lo indujo de manera objetiva y con conocimiento de causa a un error

²² De la pérdida del expediente No. 010402490537802, se levantó acta el 12 de junio de 2009, en las instalaciones del Departamento de Cobro Coactivo de la Alcaldía Municipal de Girardot, y el 18 de junio se ofició a las diferentes dependencias de la Alcaldía (Fls. 20 a 24 c. a.).

²³ “..., me induce de manera objetiva y con su conocimiento de causa por lo antedicho al error: haciéndome firmar una facilidad de pago”



consistente en haberle hecho firmar esa facilidad. Con tal anotación se reconoce el acuerdo firmado, lejos de desconocerse su contenido o la existencia del mismo.

De hecho, en virtud de la facilidad firmada, la administración municipal viabilizó el registro de su derecho de dominio sobre el respectivo inmueble, a pesar de la deuda de impuesto predial que sobre él recaía por los años 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, y para ello libró la correspondiente comunicación al Registrador de Instrumentos Públicos de Girardot (fl. 77 c. a), como se lee:

“teniendo en cuenta que el señor CARLOS ALBERTO SANCHEZ RAMIREZ como promitente comprador solicitó acuerdo de pago para cancelar la obligación del impuesto predial que a la fecha se tiene del predio identificado con la matrícula inmobiliaria No. 307-0030869, el cual le fue otorgado mediante la resolución No. 4632 del 28 de noviembre del presente año, la Tesorera Municipal levantó las medidas cautelares y ordenó registrar la liquidación oficial de aforo contenida en la resolución No. 661 del 22 de septiembre del 2004 y con el fin de que el inmueble quede afecto al pago de las obligaciones fiscales y/o tributarias por el proceso que se adelanta de cobro coactivo, conforme a los establecido en el E.T.N., **este despacho autoriza se registre en el Folio de Matrícula inmobiliaria 307-0030869, la Escritura Pública No 1946 del 9 de agosto del año 2000, otorgada en la notaria 45 de Bogotá.**”

Desde esa perspectiva, puede decirse que la Resolución 4632 del 28 de noviembre de 2006 no fue producto de una imposición unilateral administrativa, sino que emanó de un acuerdo de voluntades determinado por el interés de la Administración Municipal en recibir el pago de la deuda, y del particular promitente comprador en obtener el registro de su derecho de dominio sobre el inmueble que generó el impuesto predial objeto del cobro coactivo.

Y es que según lo informado por el mismo demandante, compró el inmueble a ALDUR'S Y CÍA S. en C., mediante Escritura Pública 3499 del 6 de diciembre de 2006, registrada en la anotación 10 del folio de matrícula inmobiliaria 307-30889, sociedad a la cual se le cedió la titularidad del derecho de opción de compra previsto en el contrato de leasing inmobiliario celebrado entre Financiera Leasing de Caldas y la sociedad el Peñón INN, con escritura pública 1946 del 19 de agosto de 2000, según anotación 9 del 29 de noviembre de 2006²⁴.

²⁴ Afirmaciones del numeral 8 de la solicitud de nulidad presentada el 7 de julio de 2009, que no fueron contradichas por el demandado al resolver la misma mediante Resolución 120.04.292 del 25 de agosto del mismo año (fls. 34 a 39 y 47 a 53, c. 2)



Dicha Financiera, a su vez, informó públicamente su cierre con la inscripción del Acta de junta directiva 262 del 26 de marzo de 1998, ante la Cámara de Comercio de Bogotá, bajo el número 86349 del libro VI, y canceló su matrícula inmobiliaria el 4 de agosto de 1998 con la inscripción 00390133 del libro XV²⁵.

Tanto interés tenía el demandante en que se le concediera la facilidad de pago, que pagó el impuesto predial del año 2006, por valor de \$19.034.199, que el propio artículo cuarto de la Resolución 4632 de 2006 previó como condición de validez y eficacia del acuerdo (fl. 168, c. 1).

Y, más allá de eso, en muestra de plena aceptación a lo acordado, el apelante se abstuvo de recurrir la resolución mencionada, no obstante que el artículo quinto de la misma lo facultó para hacerlo²⁶.

Ahora bien, la facilidad otorgada al amparo del artículo 814 del ET²⁷, con la mediación de una de las garantías que allí se establecen (*fideicomiso de garantía, bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros y, en general, cualquier otra que*

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ “**ARTICULO QUINTO.- NOTIFICAR** al señor(a), **CARLOS ALBERTO SÁNCHEZ RAMÍREZ**, identificado con cédula de ciudadanía N° 70562.993 de Armenia (Quindío), en su calidad de signatario y beneficiario del presente acuerdo de pago, personalmente o por edicto en la forma prevista en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la presente resolución proceden los recursos de reposición ante este Despacho y de apelación ante el seños (sic) Alcalde Municipal, de manera directa o subsidiaria, recursos que podrá hacer uso por escrito dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente resolución, de conformidad con los Arts. 50 y 51 del Código Contencioso Administrativo.”

²⁷ El Subdirector de Cobranzas y los Administradores de Impuestos Nacionales, **podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre**, hasta por cinco (5) años (en casos especiales operan plazos de 2 años), para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Dirección General de Impuestos Nacionales, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, **siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la Administración**. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a 3.000 UVT. (...) (Negritas fuera de texto)



respalde suficientemente la deuda tributaria), fue incumplida, pues de las cuotas pactadas para la misma, el demandante sólo pagó la suma de \$10.000.000 (fl. 168, c. 1).

Ante tal eventualidad y mediante Resolución 120.04.173 del 11 de mayo de 2009, la Secretaría de Hacienda de Girardot declaró sin vigencia el plazo concedido por la Resolución 4632, por haberse incurrido en mora en la cancelación de más de cinco cuotas, y dispuso continuar con el trámite administrativo coactivo.

Para esa declaración, hecha en el marco del artículo 814-3 del ET²⁸, retomó la expresa advertencia de la facilidad de pago, en cuanto a que si el interesado no pagaba oportunamente alguna de las cuotas fijadas o no acreditaba su pago dentro de la fecha señalada por el acuerdo celebrado, unilateralmente se revocaría el plazo concedido y se haría efectiva la garantía que hubiere, hasta concurrencia de la obligación. El artículo segundo impartió la orden correspondiente²⁹.

Recordemos que, según lo anota el texto de la facilidad de pago (fl. 70, c. 2, último párrafo), el demandante prestó “garantía personal con su firma” y consintió en “la inscripción de la liquidación oficial de aforo contenida en la Resolución No. 661 del 22 de septiembre de 2004,” con el fin de que el bien inmueble quedara afecto al pago de sus obligaciones.

²⁸ “Cuando el beneficiario de una facilidad para el pago, dejare de pagar alguna de las cuotas o incumpliere el pago de cualquiera otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la notificación de la misma, el Administrador de Impuestos o el Subdirector de Cobranzas, según el caso, **mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la garantía hasta concurrencia del saldo de la deuda garantizada**, la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere del caso.

<Inciso 2o. derogado por el artículo 21 de la Ley 1066 de 2006>

Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.

²⁹ “**ARTÍCULO SEGUNDO.- ORDENAR hacer efectiva la garantía si la hay.**”



En materia de cobro de las garantías otorgadas por los solicitantes de las facilidades de pago, el artículo 814-2 del E.T. dispuso que el garante debía consignar el valor garantizado hasta concurrencia del saldo insoluto, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria de la resolución que ordene hacer efectiva la garantía otorgada.

Cuando ese término no es atendido, se libra mandamiento de pago contra el garante, en el que además puede ordenarse el embargo, secuestro y avalúo de sus bienes; y si bien la norma prohíbe que aquél alegue excepciones distintas a la de pago efectivo, la sala ha señalado que tal restricción debe entenderse en concordancia con el parágrafo del artículo 831, adicionado por el artículo 84 de la Ley 6 de 1992, en el que se establecen las excepciones del deudor solidario³⁰, a saber:

1. La calidad de deudor solidario
2. La indebida tasación del monto de la deuda

Adicionalmente, se ha dicho que las excepciones viables de estudio en el proceso de cobro coactivo son aquellas que tienden a enervar el título ejecutivo, y que no pueden referirse a asuntos de fondo tratables en la vía gubernativa contra el título ejecutivo.

De allí que el numeral 4° del artículo 828 ibídem le reconozca mérito ejecutivo a las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.

En todo caso, la Sentencia del 4 de abril de 2013 (exp. 18970), precisó que para la concesión de la facilidad de pago, en lo atinente a la garantía con bienes, sólo se exige que el deudor o un tercero ofrezca bienes para su embargo y secuestro a satisfacción de la Administración, de modo que esos bienes puedan ser embargados y secuestrados antes o simultáneamente con el mandamiento de pago, según lo dictan los artículos 837 del Estatuto Tributario.

³⁰ Sentencias del 4 de abril de 2013, exp. 18970, 15 de mayo de 2014, exp. 19710 y 10 de septiembre de 2015, exp. 19614.



Y, específicamente para el incumplimiento del acuerdo de pago, dicha providencia ratificó la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes, con el acto administrativo mediante el cual se deja sin efecto dicha facilidad, de acuerdo con el artículo 814-3 ib.

Así, y ya que no pueden adicionarse requisitos a los expresa y restrictivamente consagrados en las normas tributarias que regulan el cobro coactivo, a fin de hacer más gravosa la constitución de garantías a favor del fisco, el ofrecimiento de bienes inmuebles de propiedad del garante es suficiente para que se puedan embargar, secuestrar y rematar con miras a satisfacer la obligación.

Y es que en los términos del literal f) del artículo 793 del ET, según el cual, “los terceros que se comprometan a cancelar las obligaciones del deudor”, responden solidariamente con el contribuyente por el pago del tributo.

Entonces, el ofrecimiento de la garantía es suficiente para entender que el otorgante adquiere la calidad de garante de la deuda y una vez ejecutoriada la Resolución 120.04.173 de 2009, que tampoco fue recurrida por el demandante, no obstante habersele notificado personalmente, según lo constata el sello impuesto al dorso de la página 9 del cuaderno 2, la Administración Municipal podía ejecutar la garantía ofrecida por la demandante.

Si bien lo dicho en la facilidad de pago enuncia esa garantía como personal, sin que repose en el expediente prueba alguna que permita constatarla o que al menos dé alguna idea de la misma, es lo cierto que para el pago del impuesto predial la primera garantía por excelencia es de tipo real y la constituye el mismo bien que generó el tributo.

Esa premisa no fue ajena a la administración de impuestos municipales, pues, atendiendo al segundo inciso del artículo 814-2 del ET, el numeral 2 del mandamiento de pago del 25 de septiembre de 2009 ordenó *“el embargo y posteriormente el secuestro del predio identificado con la cédula catastral No. 010402490537802 y matrícula inmobiliaria No. 307-30869 ubicado en la Zona de reserva J del Condominio Lagos del Peñón del Municipio de Girardot, y el embargo de los dineros que a cualquier título posea el contribuyente CARLOS ALBERTO SÁNCHEZ RAMÍREZ En los diferentes establecimientos bancarios, corporaciones y entidades financieras del país. Líbrense los oficios correspondientes.”*



De acuerdo con ello se libraron las respectivas comunicaciones al registrador de instrumentos públicos de Girardot, para la correspondiente inscripción (fl. 108, c. 2).

No obstante, con nota devolutiva impresa el 9 de noviembre de 2009, dicho funcionario informó que la matrícula 307-30869 perdió vigencia porque el predio al que corresponde se englobó con otro, surgiendo así otro inmueble al que se le asignó su propia matrícula (fl. 109, c. 2). Independientemente de ello, para el momento en que se inició la ejecución y se concedió la facilidad de pago, el predio existía como unidad catastral independiente.

Vistos los hechos así descritos a la luz del artículo 828 del ET, podría sostenerse, en principio, que el título ejecutivo contra el demandante como garante del pago del impuesto predial adeudado para las vigencias 2001 a 2005 del predio identificado con la cédula catastral 010402490537802 y la matrícula inmobiliaria 307-30869, ubicado en la zona de reserva J del Condominio Lagos del Peñón del Municipio de Girardot, lo constituiría la garantía que aquél ofreció para respaldar la facilidad de pago que se le concedió, junto con la resolución que declaró el incumplimiento de la misma, por disposición del numeral 4 ibídem.

En ese sentido, el cobro coactivo contaría con un título existente, pues el mandamiento de pago se fundamentó en dicha resolución (120.04.173 de 2009), invocó la 4632 de 2006 que dio cuenta del ofrecimiento y aceptación de la garantía correspondiente, y, finalmente, dispuso efectivizar la garantía real connatural al impuesto adeudado, mediante la orden de embargo y posterior secuestro del inmueble perteneciente al ejecutado.

No obstante, la lectura pausada del numeral 4 que se comenta, pone de presente que su aplicación no sólo exige la existencia de una garantía prestada y la declaratoria de incumplimiento de la obligación garantizada, sino además un requisito sustancial adicional, cual es que las garantías a favor de la Nación deben prestarse “para afianzar el pago de las obligaciones tributarias”.

De esta manera la norma remite a la figura jurídica consagrada en el artículo 2361 del CC que define la fianza como “*una obligación accesoría, en virtud de la cual una o más personas **responden de una obligación ajena, comprometiéndose para con el acreedor a cumplirla en todo o parte, si el deudor principal no la cumple.***”

La fianza puede constituirse no sólo a favor del acreedor principal sino de otro deudor.”



La fianza tiene tres fuentes: la convencional, cuando emana de un contrato, la legal, cuando la ordena directamente el ordenamiento positivo, y la judicial, cuando es el juez quien la decreta (art. 2362 *ibídem*).

Desde esa perspectiva legal, la condición jurídica de fiador no puede predicarse del demandante como promitente comprador del bien objeto del impuesto predial cobrado.

Es así, porque la solicitud de plazo para pagar la deuda objeto de ejecución configura el compromiso de un tercero respecto de la cancelación de la obligación tributaria que liquidó la Resolución de Aforo 661 del 22 de septiembre de 2004³¹ a nombre de la Financiera Leasing de Caldas S. A. como deudora principal y, en esa medida, le endosó al solicitante Carlos Alberto Sánchez la calidad de responsable solidario, al tenor del literal f) del artículo 793 del ET.

El título ejecutivo contra el demandante no podría operar en el contexto de la fianza, pues la obligación de pago que adquirió no provino de un contrato privado con el deudor principal que tuviere la unívoca finalidad de garantizar el pago de la obligación tributaria sustancial, cuyo origen es exclusivamente *ex lege*, ni de una disposición legal o judicial que tuviere ese alcance jurídico.

Esa obligación resultó de la facilidad de pago que solicitó por el interés particular de liberar de esa obligación al inmueble que tenía que adquirir por virtud de la promesa de compraventa que había suscrito y cuya copia no fue aportada al expediente, para así poder lograr el registro del respectivo traspaso de propiedad, con la autorización para hacerlo y el levantamiento de las medidas cautelares que recaían sobre el predio (fl. 77).

Tan así es, que la venta se formalizó el 6 de diciembre de 2006 con Escritura Pública 3499, es decir, 8 días después de haberse concedido la facilidad (28 de noviembre de 2006) y el registro de dicho negocio jurídico tuvo lugar el 6 de febrero de 2007, con la anotación 10, por valor de \$1.080.460.000.

En consecuencia, ante la especial condición jurídica de este garante como destinatario de una facilidad de pago que simplemente dispuso la forma de redimir y recaudar la obligación sustancial previamente determinada vía liquidación de aforo, y considerando que al tenor del inciso segundo

³¹ Fls. 67 a 68, c. 2



del artículo 828-1 del ET, “Los títulos ejecutivos contra el deudor principal lo serán contra los deudores solidarios y subsidiarios”, estima la Sala que el título ejecutivo contra el demandante se encuentra integrado por:

La mencionada liquidación de aforo que consintió en inscribir para que el predio quedara afecto al pago de sus obligaciones (fl. 70, c. 2, último párrafo); la garantía personal que prestó; y, por supuesto, la facilidad de pago en virtud de la cual se ofreció, junto con la declaratoria de incumplimiento de la misma.

Desde este punto de vista tampoco se configuraría inexistencia de título propiamente dicha, pues, cuando el mandamiento de pago alude a la Resolución 4632 del 28 de noviembre de 2006, implícitamente está aludiendo a la Liquidación Oficial de Aforo 661 del 22 de septiembre de 2004, no sólo porque los considerandos de la primera toma a esta última como fundamento de la deuda respecto de la cual concedió los plazos para pago, en cuanto fue el acto administrativo que la determinó, sino porque, se repite, el demandante consintió en inscribir dicha liquidación para que el inmueble comprado quedara afecto al pago del tributo debido.

Ese consentimiento expreso y el hecho mismo de haber solicitado la facilidad de pago, ponen de presente que, por lo menos por conducta concluyente, conocía la referida liquidación y aceptó la determinación oficial que en ella se dispuso, pues no inició procedimiento alguno para estructurar vía gubernativa en su contra ni acudió a las instancias judiciales para rebatir su legalidad mediante la acción ordinaria correspondiente.

Habiendo ocurrido todo ello en el transcurso del año 2006 y fungiendo como directo propietario desde el mes de febrero de 2007, cuando se registró la compraventa del inmueble, resulta inaceptable que sólo hasta el año 2009 (*cuando se presentaron las excepciones propuestas por los actos demandados*) alegue una especie de irresponsabilidad frente a la deuda ejecutada, so pretexto de ser ajena, máxime cuando, según lo dicho por la Sala en múltiples oportunidades, el impuesto predial es de tipo real en cuanto lo origina la simple existencia del inmueble, de modo que puede gravar tanto la propiedad del mismo como su posesión y, por ende, puede cobrarse sin consideración a la calidad del sujeto pasivo (propietario o poseedor).

Por lo demás, no es jurídicamente viable predicar la falta de calidad de deudor solidario, cuando ella proviene de la misma ley (artículo 793, lit f).



Bastan las anteriores consideraciones para confirmar la negación de las pretensiones.

Por lo demás, se observa que si bien el Tribunal se pronunció sobre las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, que el demandante solicitó declarar probadas a título de restablecimiento del derecho, lo cierto es que también analizó la inexistencia del título ejecutivo en la que se fundamenta el vicio de falsa motivación invocado como causal de nulidad de los actos demandados, como también lo hace la presente providencia.

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

FALLA

Primero: CONFÍRMASE la sentencia del 29 de mayo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por CARLOS ALBERTO SANCHEZ RAMIREZ contra el municipio de Girardot – Cundinamarca. 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



HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ