

**DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA -
Proceso de jurisdicción coactiva / PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA -
No procede recurso de apelación contra la decisión de excepciones**

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 133 numeral 2º del C.C.A., transcrito en precedencia, los Tribunales Administrativos, tiene competencia para conocer en segunda instancia de las apelaciones que se interpongan contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el que decreta nulidades procesales, que se interpongan en procesos de jurisdicción coactiva cuya cuantía supere los 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes. (Sic). No obstante, a pesar de la aparente confusión normativa en cuanto a los recursos susceptibles de ser elevados, ha de aclararse, que la Ley 1066 de 2006, que unificó el procedimiento a seguir en materia de cobro coactivo, es posterior a la preceptiva legal consagrada en el C.C.A., cuya última modificación se surtió en virtud de la Ley 446 de 1998, razón por la cual, quedó sin vigencia, y deben aplicarse únicamente las disposiciones legales señaladas en el Estatuto Tributario, que se reitera, no instituye el recurso de apelación ni aun contra la providencia que decide las excepciones, sino solamente el recurso de reposición.

FUENTE FORMAL: LEY 1066 DE 2006 - ARTICULO 5

**PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA - Debido proceso administrativo /
DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO - Violación por omisión en el trámite de
las solicitudes de nulidad**

El objeto del derecho al debido proceso administrativo como Garantía Superior es, (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados... De lo anterior es posible aseverar, que la Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba" profirió la sentencia de excepciones y decidió el recurso de reposición propuesto por la ejecutada contra aquella, pasando por alto su obligación legal de resolver con antelación la solicitud de nulidad radicada el 13 de agosto de 2010, y así mismo, se abstuvo de darle trámite a la segunda solicitud elevada el 22 de diciembre de 2011; es decir, quebrantó las garantías de contradicción, defensa y audiencia de la Policía Nacional, y con ello, su derecho al debido proceso administrativo dentro del proceso ejecutivo de cobro coactivo No.001/10.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 142 /
ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTICULO 839 NUMERAL 2

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION A

Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil doce (2012)

Radicación número: 27001-23-31-000-2012-00056-01(AC)

Actor: MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL

Demandado: UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DEL CHOCO DIEGO LUIS CORDOBA

Decide la Sala la impugnación presentada por ambos extremos procesales contra la sentencia de 11 de abril de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, que concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la entidad actora, dentro de la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Derechos fundamentales invocados en protección.

Actuando por medio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 Superior, la entidad tutelante invoca la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y *petición*, que considera vulnerados por la autoridad accionada.

Fundamenta la solicitud de protección en los siguientes,

2. Hechos:

2.1. Mediante Resolución No.001 de 9 de noviembre de 2009, la Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba" estableció como obligación a cargo de la Policía Nacional, el pago de \$664'814.100=, por el no recaudo del gravamen de estampilla Pro-Universidad del Chocó por el periodo comprendido entre 1º de enero de 2002 y 31 de diciembre de 2008.

2.2. El 16 de junio de 2010, la Vicerrectoría Académica de la prenombrada universidad libró mandamiento de pago dentro del Proceso de Jurisdicción Coactiva No.001/10 adelantado contra la Policía Nacional del Departamento del Chocó, acto contra el cual, la entidad ejecutada propuso diversas excepciones. El

27 de septiembre siguiente, se abrió el proceso a pruebas y se practicó inspección judicial a los libros de contabilidad de la institución accionante.

2.3. El 13 de agosto de 2010, la apoderada judicial de la Policía Nacional propuso la nulidad del proceso a partir de la Resolución No.001 de 9 de noviembre de 2009, respecto de la que hasta el momento no ha obtenido respuesta alguna; circunstancia que en parecer de la tutelante, configura la vulneración de sus derechos al debido proceso y al *principio de transparencia*.

2.4. A través de Resolución sin número de 5 de julio de 2011, la universidad ejecutante resolvió declarar no probadas las excepciones propuestas y seguir adelante con la ejecución, decisión que fue recurrida oportunamente por la Policía Nacional.

2.5. El 11 de noviembre de 2011 la universidad ejecutante accedió parcialmente al recurso de reposición impetrado contra la Resolución de 5 de julio de 2011, en el sentido de aceptar la prescripción alegada respecto de los años 2002, 2003, 2004 y 2005.

2.6. No obstante, el 19 de noviembre de 2011, sin haberse pronunciado aún sobre el incidente de nulidad propuesto, la universidad tutelada liquidó el crédito por un valor de \$685'734.846=, contraviniendo su propio acto de 11 de noviembre de 2011, que había ordenado la exclusión de algunos periodos.

2.7. Por considerar que el valor cuantificado no correspondía a la suma real de la deuda, el 22 de diciembre de 2011 la Policía Nacional objetó la anterior liquidación, misma fecha en que formuló un nuevo incidente para que se decretara la nulidad del proceso a partir del proveído de 11 de noviembre de 2011.

2.8. Sin pronunciarse respecto de este último incidente, la accionada profirió Resolución de 30 de diciembre de 2011 confirmando la liquidación de 19 de noviembre de 2011, lo que en sentir de la Policía Nacional como institución accionante le causa un serio perjuicio, pues le están cobrando un valor superior al adeudado.

2.9. El 26 de enero de 2012, la Policía Nacional presentó la solicitud de aclaración de la liquidación, la cual no ha sido resuelta por la universidad.

2.10. Por lo narrado, considera que el proceso de cobro coactivo adelantado por la Universidad Tecnológica del Chocó en su contra, está lleno de irregularidades e inconsistencias, lo cual vulnera sus intereses, además de violar las normas en que debía fundarse y hacer uso provechoso de la posición dominante. Por ello, acude al juez constitucional solicitando se restablezcan los derechos conculcados dentro del proceso de jurisdicción coactiva y se ordene el reintegro del dinero retenido.

3. Contestación de la solicitud de tutela.

Mediante auto de 22 de marzo de 2012 el Tribunal Administrativo del Chocó admitió la acción en referencia, y ordenó notificar de la misma al Rector de la Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba". (Fl.151).

En su informe, el Abogado Sustanciador de la Jurisdicción Coactiva de **la Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba"**, explicó que durante el trámite procesal se respetaron las normas del Estatuto Tributario y del Código de Procedimiento Civil aplicables a ese tipo de procedimientos. Agregó, que la institución ejecutada tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y objetar las diferentes decisiones adoptadas por esa universidad; no obstante, no hizo uso del recurso de apelación que podía interponer contra la decisión de 11 de noviembre de 2011, el cual sería conocido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual, quedó en firme.

Así las cosas, manifestó que la acción de tutela no puede emplearse para revivir las oportunidades procesales ya precluidas por la misma negligencia de la entidad, y que en este caso, el amparo constitucional debe negarse por ser improcedente.

En cuanto al incidente de nulidad propuesto el 22 de diciembre de 2011, sostuvo que fue presentado extemporáneamente.

4. Fallo impugnado.

A través de sentencia de 11 de abril de 2012, el Tribunal Administrativo del Chocó concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la institución accionante, y en consecuencia, dejó sin efectos los numerales 5º y 4º de la parte resolutive de las Resoluciones de 5 de julio y 11 de noviembre de 2011, respectivamente; para que en dichos actos se

expresara de manera clara que contra los mismos procedía el recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo del Chocó. (Fls. 164-173).

Después de esbozar las generalidades de los procesos de jurisdicción coactiva y la garantía a un debido proceso establecido en la Carta Política para toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, indicó, que era *palmaria* la transgresión de ese derecho a la Policía Nacional dentro del procedimiento de cobro coactivo adelantado en su contra, pues en las Resoluciones aludidas, no se contempló la posibilidad de interponer el recurso de apelación; contraviniendo lo establecido expresamente en el artículo 133 del C.C.A., que dispone la procedencia de la alzada y la autoridad competente para desatarla.

5. Impugnación.

Inconforme con lo decidido, ambas partes apelaron la decisión del Tribunal Administrativo del Chocó.

5.1. De la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”. (Fls.176-184).

Insistió en la improcedencia de la presente acción y adicionalmente sostuvo, que en el *sub judice* no existe certeza sobre lo irremediable del perjuicio sufrido por la Policía Nacional, ni siquiera por la alta la suma de dinero que se encuentra obligada a pagar en virtud de proceso de cobro coactivo.

Por otro lado, adujo que a pesar de lo consignado en la resolución respecto de los recursos procedentes, lo cierto es, que la Policía Nacional bien pudo haber hecho uso de los mismos, para que la universidad pudiera reconsiderar su postura y así darle trámite a un eventual recurso de apelación. No obstante, la entidad tutelante no tuvo la intención de apelar la decisión; pues de lo contrario, hubiera presentado la reposición y/o apelación, que de ser negada, habría activado la posibilidad procesal para acudir incluso al recurso de queja.

Finalmente, argumentó que la entidad tutelante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir las decisiones de la universidad, ya que éstas se materializaron a través de actos administrativos.

5.2. De la Nación - Policía Nacional - Departamento de Policía del Chocó.
(Fls.186-188).

Alegó, que a raíz de la declaratoria hecha en el fallo impugnado, quedaron sin piso jurídico las decisiones o actuaciones del proceso de cobro coactivo surtidas con posterioridad a las Resoluciones de 5 de julio y 11 de noviembre de 2011; como lo son, la decisión de 19 de diciembre de 2011, mediante la cual la universidad presentó la liquidación del crédito, y la de 30 del mismo mes y año, que la confirmó.

Por ello afirmó, que los dineros que fueron ejecutados dentro del proceso deben regresar a la cuenta de origen, hasta tanto se de cumplimiento en legal forma a la culminación del proceso.

Recibido el expediente en el Despacho, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a desatar la presente controversia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

La Sala es competente para conocer la presente acción de tutela de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en cuanto estipula que *“Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente”*.

2. Presentación del problema jurídico.

En el *sub examine*, el problema jurídico se contrae a determinar si dentro del Proceso de Jurisdicción Coactiva No.001 de 2010 adelantado por la Universidad Tecnológica del Chocó contra la Policía Nacional - Departamento de Policía del Chocó, se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la institución tutelante.

De acuerdo con lo consignado en el escrito de tutela, es posible determinar que los argumentos centrales de censura elevados por la parte actora, radican de un lado, en que la universidad demandada incurrió en diversas irregularidades dentro del proceso de cobro coactivo mencionado a través de la expedición de los actos administrativos, y por otra parte, en que no emitió pronunciamiento respecto de los incidentes de nulidad propuestos desde el inicio del proceso.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo del Chocó accedió al amparo solicitado, al considerar que la entidad ejecutante había vulnerado los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la institución ejecutada, al abstenerse de consignar de manera expresa en las Resoluciones de 5 de julio de 2011 (que resolvió las excepciones propuestas, declarándolas no probadas) y 11 de noviembre de 2011 (que resolvió el recurso de reposición incoado contra la anterior decisión, accediendo parcialmente), que contra ellas era procedente el recurso de apelación, de conformidad con lo establecido en el artículo 133 numeral 2º del C.C.A., que dispone:

“ARTICULO 133. Modificado Decreto 597 de 1998, art. 2º. Modificado Ley 446 de 1998, art. 41. Los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia:

1. ...

2. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

3. ...”.

Como puede observarse, si bien la parte actora no le endilgó explícitamente al proceso de cobro coactivo esta irregularidad en el escrito de tutela, el Tribunal consideró, que dicha falencia de carácter procedimental, impidió a la postre que la Policía Nacional ejerciera la opción de la alzada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. Análisis de la Sala.

3.1. El juicio coactivo es en sí mismo un procedimiento de carácter administrativo, a través del cual se busca hacer efectivo un título ejecutivo contentivo de obligaciones de dar o hacer, taxativamente consagradas en normas generales y especiales.

Al amparo de la permisión consagrada en el artículo 116 de la Constitución Política¹, los artículos 561 del Código de Procedimiento Civil², 79 del Código Contencioso Administrativo³ y 112 de la Ley 6ª de 1992⁴, se atribuye la facultad de cobro directamente a las autoridades administrativas.

En cuanto al marco legal que deben observar las entidades públicas dentro de los procedimientos de cobro coactivo que tengan a su cargo, se encuentra la Ley 1066 de 29 de julio de 2006 *“Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”*, cuyo artículo 5º consagra lo siguiente:

“ARTICULO 5º. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PUBLICAS. 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

¹ “...Excepcionalmente, la Ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas...”.

² “**ART. 561.** Las ejecuciones por jurisdicción coactiva para el cobro de créditos fiscales a favor de las entidades públicas, se seguirán ante los funcionarios que determine la Ley...”.

³ “**ART. 79.** Las entidades públicas podrán hacer efectivos los créditos a su favor, en todos los casos a que se refieren las disposiciones anteriores por jurisdicción coactiva; y los particulares por medio de la jurisdicción ordinaria”.

⁴ “**ART. 112.** De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas del orden nacional como Ministerios, Departamentos Administrativos, organismos adscritos y vinculados, la Contraloría General de la República, La Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación. Para este efecto la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados”.

las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.”

De ahí, que a partir de la expedición de la precitada norma, los procesos de cobro coactivo deben regirse únicamente por las normas de procedimiento del Estatuto Tributario –E.T.–, establecidas en sus artículos 823 y siguientes.

Para lo que al *sub examine* interesa, en cuanto a los **recursos procedentes** dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo señalados en el E.T., se destaca, el artículo 833-1 según el cual, *“Las actuaciones administrativas adelantadas en el procedimiento de cobro, son de trámite y **contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas.**”* (Destaca la Sala).

Seguidamente consagra el artículo 834 ibídem, que contra la resolución que decide las excepciones, **procede únicamente el recurso de reposición** ante el *Jefe de la División de Cobranzas, dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contados a partir de su interposición en debida forma.*

Finalmente, el artículo 835 de la norma en mención, dispone que dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, ***sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución.***

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 133 numeral 2º del C.C.A., transcrito en precedencia, los Tribunales Administrativos, tiene competencia para conocer en segunda instancia de las **apelaciones** que se interpongan contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el que decreta nulidades procesales, que se interpongan en procesos de

jurisdicción coactiva cuya cuantía supere los 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes. (Sic).

No obstante, a pesar de la aparente confusión normativa en cuanto a los recursos susceptibles de ser elevados, ha de aclararse, que la **Ley 1066 de 2006, que unificó** el procedimiento a seguir en materia de cobro coactivo, **es posterior** a la preceptiva legal consagrada en el C.C.A., cuya última modificación se surtió en virtud de la **Ley 446 de 1998**, razón por la cual, quedó sin vigencia, y deben aplicarse únicamente las disposiciones legales señaladas en el Estatuto Tributario, que se reitera, no instituye el recurso de apelación ni aun contra la providencia que decide las excepciones, sino solamente el recurso de reposición.

Valga recordar, que en el caso estudiado el título ejecutivo lo constituyó la Resolución No.001 de 9 de noviembre de 2009, por medio de la cual la Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba" determinó que la Policía Nacional - Departamento del Chocó, le debía la suma de \$664'814.000.000 Mcte., por concepto de recursos no recaudados del gravamen estampilla Pro-Universidad del Chocó, creado por la Ley 682 de 2001.

El 16 de julio de 2010, la universidad prenombrada libró el correspondiente mandamiento de pago por la suma indicada.

Contra la anterior decisión, la Policía Nacional propuso diversas excepciones de mérito, las cuales fueron desatadas a través de la Resolución de 5 de julio de 2011 suscrita por el Vicerrector Administrativo y Financiero de la Universidad en su calidad de Funcionario Ejecutor, que declaró no probados los medios exceptivos propuestos y ordenó seguir adelante con la ejecución. Así mismo dispuso, que contra esa decisión sólo procedía el recurso de reposición.

El recurso señalado fue impetrado oportunamente por la ejecutada, y resuelto mediante la Resolución de 11 de noviembre de 2011, que lo aceptó parcialmente.

Se consignó de manera expresa en dicho acto, que contra el mismo no procedía recurso alguno.

De lo narrado encuentra la Sala, que la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba” no incurrió en la transgresión *iusfundamental* endilgada por el Tribunal Administrativo del Chocó a través de la providencia impugnada, pues dicho establecimiento educativo, adelantó el procedimiento administrativo de cobro coactivo con estricta observancia de la norma aplicable al mismo, es decir, a las previsiones normativas del Estatuto Tributario, según las cuales únicamente era procedente la reposición contra la resolución que decidía las excepciones propuestas, tal como se indicó.

Siguiendo el mismo derrotero normativo⁵, se advierte, que las inconformidades manifestadas por la Policía Nacional - Departamento del Chocó en el escrito de tutela, respecto de los actos proferidos dentro del proceso de cobro coactivo No.001/10 adelantado en su contra, debieron ser cuestionadas a través del mecanismo judicial legalmente establecido para ello, es decir, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Se afirma lo anterior, por cuanto como es sabido, el acto que provee sobre las excepciones propuestas y aquél que resuelve el recurso de reposición promovido en su contra, conforman la declaración de voluntad administrativa; pues la impugnación como tal conlleva a la adopción de una decisión complementaria a la recurrida, con unidad de contenido y de fin, y que para todos los efectos se integra a aquélla que examina en sede gubernativa, accediendo a la máxima de derecho civil según la cual *“lo accesorio sigue la suerte de lo principal”*.

3.2. Despejado este primer punto, cuyo análisis apuntaría a concluir *en principio*, que no se configuró vulneración de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la Policía Nacional - Departamento de Chocó por parte de la entidad demandada, se procede a estudiar el segundo aspecto de inconformidad expuesto por la tutelante, consistente en la ausencia de

⁵ Artículo 835 del E.T.

pronunciamiento por parte de la universidad respecto de los incidentes de nulidad propuestos desde el inicio del proceso, es decir, en la posible transgresión de su derecho al debido proceso administrativo.

El derecho al debido proceso administrativo se encuentra consagrado de manera expresa en el artículo 29 Constitucional y consiste en el respeto a las formas previamente definidas al interior de las actuaciones que se surtan en el ámbito administrativo, salvaguardando en todas sus etapas los principios de contradicción e imparcialidad.

Por su parte, el Código Contencioso Administrativo establece en su artículo 2º, que el objeto de la actuación administrativa se circunscribe a que los funcionarios den cumplimiento a los cometidos estatales como lo señalan las leyes, a la adecuada prestación de los servicios públicos **y a la efectividad de los derechos e intereses de los administrados**, reconocidos en la ley.

Así pues, este derecho es definido como el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, que guardan relación directa o indirecta entre sí, y cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal⁶.

El derecho al debido proceso administrativo, encierra a su vez otras garantías fundamentales como las de contradicción y defensa, consagradas a nivel legal y Constitucional dentro de nuestro ordenamiento interno.

Así, en virtud del **principio de contradicción** (Artículo 29 C.P. y 3º C.C.A.), se garantiza la necesaria confrontación de criterios que debe existir antes de que la

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-552 de 1992. En esta providencia se indicó también que “*El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general.*”

administración decida, entre ésta y los administrados; el *contradictorio* es el principio que permite a cualquier particular interesado, intervenir en el procedimiento como contraparte del iniciador, como coadyuvante del interesado que lo inicia e, incluso, como coadyuvante de la propia administración, cuando se trate de un procedimiento en el cual está enfrentada al propio particular. Es por ello que cuando los derechos o intereses de los particulares puedan resultar afectados por el acto administrativo, la contradicción es la garantía del derecho a la defensa.⁷

A su turno, el **derecho de defensa** dentro del procedimiento administrativo, hace alusión por una parte, a la eficacia de la actividad administrativa, y por otra, a la garantía de los derechos de los particulares. De allí, todo el conjunto de normas que traen las leyes de procedimiento administrativo, referentes al derecho que tiene todo particular a **ser oído**, de hacerse parte, de promover pruebas, de tener acceso al expediente, de ser informado. **Se trata en definitiva del derecho de ejercer todos los medios para su defensa.**⁸

El derecho de audiencia o a ser oído, constituye la manifestación más importante del derecho de defensa, a cuyo efecto, la administración, antes de decidir un asunto que pueda afectar derechos o intereses de un administrado, debe darle audiencia.

Al respecto, el artículo 35 del C.C.A., señala que *“Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.”*

De acuerdo con lo dicho, el objeto del derecho al debido proceso administrativo como Garantía Superior es, **(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.**

⁷ Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina*, Universidad del Rosario, Ed. Legis. Pág.263.

⁸ Id. Num.7. Pág.265.

4. Solución al caso concreto.

Para determinar si en el *sub examine* se quebrantó el derecho al debido proceso administrativo de la Policía Nacional - Departamento de Policía del Chocó, dentro del proceso de cobro coactivo No.001/10 adelantado en su contra por la Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba", la Sala debe precisar lo siguiente:

De acuerdo con el material probatorio allegado al expediente, efectivamente se evidencia, que la apoderada judicial de la institución demandante, radicó en la universidad precitada, sendas solicitudes; la primera el 13 de agosto de 2010 (Fls.22-24) y la segunda el 22 de diciembre de 2011 (Fls.132-135), en las que deprecó la nulidad de algunas actuaciones del proceso de jurisdicción coactiva No.001/10, amparándose en las previsiones normativas del artículo 140 y siguientes del C.P.C.

En efecto, el artículo 142 del C.P.C., aplicable por expresa disposición del artículo 839-2 del E.T.⁹, consagra la oportunidad y trámite de las nulidades procesales, señalando expresamente que las mismas podrán alegarse en cualquiera de las instancias, antes de que se dicte sentencia o durante la actuación posterior a ésta, si ocurrieron en ella.

Así mismo dispone la referida norma, que la solicitud se resolverá previo traslado por tres días a las partes, cuando el juez considere que no es necesaria la práctica de pruebas, y que en caso contrario, se tramitará el incidente.

⁹ **ARTICULO 839-2. EMBARGO, SECUESTRO Y REMATE DE BIENES.** <Artículo adicionado por el artículo 87 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> En los aspectos compatibles y no contemplados en este Estatuto, se observarán en el procedimiento administrativo de cobro las disposiciones del Código de Procedimiento Civil que regulan el embargo, secuestro y remate de bienes.

Sin embargo, pese al anterior mandato legal, de las pruebas obrantes no es posible establecer que durante el transcurso del proceso coactivo el ente universitario le hubiese dado algún trámite a las peticiones referidas en precedencia; de hecho, la única acotación emitida se dio tan sólo hasta la interposición de la tutela, tanto en el escrito de contestación, como en el de impugnación de la decisión de primera instancia, en los que señaló escuetamente, que la solicitud de nulidad radicada el 22 de diciembre de 2011 fue presentada extemporáneamente, cuando la Resolución de 11 de noviembre de 2011 había adquirido ejecutoria.

De lo anterior es posible aseverar, que la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba” profirió la sentencia de excepciones y decidió el recurso de reposición propuesto por la ejecutada contra aquella, pasando por alto su obligación legal de resolver con antelación la solicitud de nulidad radicada el 13 de agosto de 2010, y así mismo, se abstuvo de darle trámite a la segunda solicitud elevada el 22 de diciembre de 2011; es decir, quebrantó las garantías de contradicción, defensa y audiencia de la Policía Nacional, y con ello, su derecho al debido proceso administrativo dentro del proceso ejecutivo de cobro coactivo No.001/10.

Como quiera que la legitimidad de las decisiones administrativas dependen de la validez del procedimiento, que en este caso es espurio, hay lugar a dejar sin efectos la actuación surtida con posterioridad a la interposición de la primera solicitud de nulidad, en aras de garantizar la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo de la institución accionante, dentro de esta acción constitucional.

Así las cosas, por las razones expuestas esta Sala **modificará** el numeral 1º de la decisión de primera instancia proferida el 11 de abril de 2012 por el Tribunal Administrativo del Chocó, que concedió el amparo de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la Policía Nacional - Departamento del Chocó y dejó parcialmente sin efectos las Resoluciones de 5 de julio y 11 de noviembre de 2011, para en su lugar, proteger únicamente el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la entidad tutelante.

En virtud de ello, dejará sin efectos la actuación administrativa surtida con posterioridad al 13 de agosto de 2010, dentro del proceso ejecutivo de jurisdicción coactiva No.001/10 adelantado por la Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba" contra la Policía Nacional - Departamento del Chocó.

Así mismo, ordenará a la plurimencionada universidad, que en el término perentorio de 48 horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, brinde el correspondiente impulso procesal a los incidentes de nulidad propuestos por la institución demandante, dentro del proceso de cobro coactivo No.001/10, para que posteriormente, de haber lugar a ello, prosiga con el respectivo procedimiento de cobro.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

I. MODIFICASE el numeral 1º de la sentencia de 11 de abril de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, que concedió el amparo de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la Policía Nacional - Departamento del Chocó, **el cual quedará así:**

a. CONCEDESE el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo de la Policía Nacional - Departamento del Chocó. En consecuencia:

b. DEJASE SIN EFECTOS la actuación administrativa surtida con posterioridad al 13 de agosto de 2010, dentro del proceso ejecutivo de jurisdicción coactiva No.001/10 adelantado por la Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba" contra la Policía Nacional - Departamento del Chocó.

c. ORDENASE a la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”, que dentro del término de 48 horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda a darle el correspondiente impulso procesal a los incidentes de nulidad de 13 de agosto de 2010 y 22 de diciembre de 2011 propuestos por la Policía Nacional, dentro del proceso ejecutivo de jurisdicción coactiva No.001/10 adelantado en su contra, para que posteriormente, de haber lugar a ello, prosiga con el respectivo procedimiento de cobro.

II. CONFIRMASE en lo demás.

III. LIBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, para los fines ahí contemplados.

IV. Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCON
En comisión de servicios

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO