

COBRO COACTIVO – Finalidad / TITULO EJECUTIVO – Condiciones / MANDAMIENTO DE PAGO – Requisitos / ESTATUTO TRIBUTARIO – Los municipios y departamentos debe aplicarlo en lo que se refiere al proceso de cobro coactivo / LIQUIDACIONES OFICIALES EJECUTORIADAS – Prestan mérito ejecutivo / NOTIFICACION DEL MANDAMIENTO DE PAGO – Su falta o indebida notificación conlleva a la ineficacia del título ejecutivo

Observa la Sala que la Administración Tributaria puede adelantar proceso de cobro coactivo, con el fin de hacer efectivos los actos administrativos en donde conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, es decir, que preste mérito ejecutivo. El título ejecutivo debe reunir las condiciones exigidas en el artículo 68 del C. C. A., por lo tanto señalará con precisión a los titulares de la relación jurídica, el contenido y objeto de la relación jurídica y el monto de las obligaciones exigibles. Con base en el título ejecutivo en el que se identifique plenamente al obligado y, previa su debida notificación, la Administración debe dictar el mandamiento de pago. A pesar de proferir los actos de determinación oficial del tributo en contra de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, (ente sin personería jurídica) el Departamento del Cesar resolvió librar mandamiento de pago en contra del Departamento de Antioquia – Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, sin tener en cuenta que el Departamento de Antioquia no tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa en la vía gubernativa, toda vez que el recurso de reconsideración en contra de la Liquidación Oficial de Revisión No. 010 del 4 de enero de 2006, fue interpuesto por el Gerente de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia. Conforme al artículo 59 de la Ley 788 de 2002: “Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales”. Ahora bien, el numeral 2º del artículo 828 del Estatuto Tributario establece que prestan mérito ejecutivo las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 48 / LEY 788 DE 2002 – ARTICULO 59 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 68

FUERZA EJECUTIVA – Se pierde cuando se notifica indebidamente los actos de determinación / FALTA DE IDENTIFICACION DEL CONTRIBUYENTE – Conlleva a la falta de fuerza ejecutiva de los actos que fundamentan el mandamiento de pago / DETERMINACION DEL IMPUESTO – La falta de vinculación del deudor en esta etapa genera la falta de fuerza ejecutiva del título ejecutivo dentro del proceso de cobro coactivo

Claramente señala el legislador que el documento que sirva de soporte a un cobro coactivo, cuando de actos administrativos se trata, necesariamente debe estar revestido de la firmeza necesaria, y que sólo se obtiene cuando la administración lo ha notificado en debida forma al interesado. Así, la fuerza ejecutiva de todo acto administrativo está sujeta a su ejecutoria, situación de la que igualmente emerge la oponibilidad del documento, ya que en la medida que la administración haya ocultado o no haya notificado en debida forma al interesado, no podrá exigirle el cumplimiento de la orden vertida en el documento con que culminó la actuación administrativa. Consecuencia lógica de la falta o indebida notificación del acto administrativo, es la ineficacia del título ejecutivo, pues como lo predica el artículo 48 del C.C.A., “Sin el lleno de los anteriores requisitos (notificación en debida forma) no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la

decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales”. El incumplimiento del requisito de la debida identificación del contribuyente prevista en el artículo 712 del Estatuto Tributario y, por ende, la ilegal notificación de los actos de determinación conllevan la carencia de fuerza ejecutiva de los actos que fundamentan el mandamiento de pago. Conforme a lo expuesto, ante la falta de vinculación del Departamento de Antioquia al proceso de determinación de la obligación, se debe confirmar la sentencia apelada, que declaró la nulidad de los actos administrativos demandados.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 48 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTICULO 712

NOTA DE RELATORIA: Salvamento de voto de la doctora Carmen Teresa Ortiz de Rodriguez

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011)

Radicación número: 20001-23-31-000-2007-00218-01(18108)

Actor: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA FABRICA DE LICORES

Demandado: DEPARTAMENTO DEL CESAR

FALLO

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 19 de noviembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, estimatoria de las súplicas de la demanda en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho incoado contra los actos administrativos por los cuales la Secretaría de Hacienda del Departamento del Cesar decidió las excepciones propuestas dentro del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado por el impuesto al Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares por varios períodos del año gravable 2003.

Dispuso la sentencia apelada: *“PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución No. 000005 del 9 de mayo de 2007, por medio de la cual se resolvieron las excepciones propuestas y se ordenó seguir adelante la ejecución, proferida por el Subgrupo de Recursos y Ejecuciones Fiscales – Grupo de Gestión de Rentas. SEGUNDO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución No. 000001 del 8 de agosto de 2007, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición contra la resolución que resolvió las excepciones propuestas contra un mandamiento de pago y se ordenó seguir adelante la ejecución, proferida por el*

Subgrupo de Recursos y Ejecuciones Fiscales – Grupo de Gestión de Rentas. TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, decrete el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en este asunto y el archivo del proceso de cobro coactivo adelantado como consecuencia del mandamiento de pago No. 000016 del 26 de febrero de 2007”.

ANTECEDENTES

Mediante la Liquidación Oficial de Revisión No. 010 del 4 de enero de 2006 la Secretaría de Hacienda y Finanzas Departamentales del Departamento del Cesar determinó oficialmente el Impuesto al Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares de los períodos 14, 16, 18, 19, 21, 22, 23 y 24 del año 2003, por valor de \$2.243.030.920 a cargo de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia¹.

En contra del anterior acto administrativo la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia (ente sin personería jurídica) interpuso el recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución No. 00003 del 18 de julio de 2006, proferida por la Secretaría de Hacienda del Departamento del Cesar.

El 2 de octubre de 2006 el Grupo de Ejecuciones Fiscales del Departamento del Cesar expidió el Mandamiento de Pago No. 000009 en contra de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia por \$2.243.030.920.

En contra del anterior acto administrativo la ejecutada interpuso las excepciones de inexistencia de la obligación, inexistencia de la empresa ejecutada como ente moral con personería jurídica independiente y la de pleito pendiente.

Por medio de la Resolución No. 000003 del 16 de febrero de 2007 el Grupo de Gestión de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Departamento del Cesar declaró probada la excepción de inexistencia de la persona ejecutada² y, en consecuencia, revocó el mandamiento de pago No. 0009 del 2 de octubre de 2006.

El 26 de febrero de 2007 la misma dependencia profirió un nuevo mandamiento de pago identificado con el No. 000016 en contra del Departamento de Antioquia – Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia. El Departamento de Antioquia mediante escrito del 30 de marzo de 2007 interpuso las excepciones de “*falta de determinación de la obligación o inexistencia del proceso de determinación de la misma en contra de la parte ejecutada*”, “*indeterminación del título que presta mérito ejecutivo o falta de ejecutoriedad del título contra la persona Departamento de Antioquia*” y de “*inexistencia de la obligación e inexistencia del título*”.

Por medio de la Resolución No. 000005 del 9 de mayo de 2007 la demandada rechazó las excepciones propuestas, ordenando seguir adelante con la ejecución.

¹ Folio 66

² Señaló la Secretaría de Hacienda del Departamento del Cesar: “Asiste razón al recurrente al soportar su medio exceptivo en la afirmación de que la persona jurídica a quien se está ejecutando no existe, por cuanto **no se puede predicar de la FABRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA existencia de su personalidad jurídica**, ya que, como se desprende del análisis de la certificación del Secretario General de Antioquia, ella por sí sola no reúne los atributos básicos de la personalidad entre otros la capacidad de ser sujeto de derecho y de contraer obligaciones (art. 633 C.c.), y solamente puede actuar como una dependencia administrativa del Departamento de Antioquia sin tener independencia y autonomía administrativa y financiera por carecer de esa aptitud legal.

Como consecuencia de lo anterior, inevitablemente encuentra éste despacho que sobre el mandamiento de pago de autos pesa un vicio ostensible en que la persona forzada a pagar jurídicamente no existe, pues tan solo es una dependencia de la persona jurídica Departamento de Antioquia, por lo que, por sustracción de materia no existe mas camino que declarar la prosperidad de la excepción por encontrarse probada y en consecuencia deberá revocarse el mandamiento de pago en cuestión, ya que no puede ejecutarse a alguien que jurídicamente no existe y por tanto no puede sostener vínculos jurídicos para ejercer derechos y contraer obligaciones”. (fol 48 c. de a.)

A través de la Resolución No. 000001 del 8 de agosto de 2007 el Departamento del Cesar decidió el recurso de reposición interpuesto, confirmando el acto recurrido.

LA DEMANDA

Ante el Tribunal Administrativo del Cesar, el Departamento de Antioquia solicitó:

“PRIMERA: Solicito al Honorable Tribunal Administrativo del Cesar, que mediante sentencia de mérito se DECLARE LA NULIDAD del mandamiento de pago número 000016 del 26 de febrero de 2007, librado en contra del Departamento de Antioquia, y de las Resoluciones números 000005 del 9 de mayo de 2007 mediante la cual se resuelven las excepciones propuestas y se ordena seguir adelante la ejecución y 000001 del 8 de agosto de 2007, mediante la cual se resuelve el recurso de reposición y continuar la ejecución; emanadas por el Subgrupo de Recursos y Ejecuciones Fiscales del Grupo de Gestión de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Departamento del Cesar, mediante las cuales se ordena seguir adelante la ejecución. Toda vez que los antecedentes y fundamentos de dichos actos administrativos son violatorios de derechos y contravienen el orden constitucional y legal, no están amparados en un título.

“SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaración anterior, y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se declare que por parte del Departamento del Cesar se pretermitió la instancia de Determinación de la Obligación dentro del proceso de Cobro Coactivo Administrativo dando origen al mandamiento de pago número 000016 del 26 de febrero de 2007 y se disponga el levantamiento de las medidas preventivas decretadas, la terminación del procedimiento y el archivo de las diligencias”.

Citó como normas violadas los artículos 29 de la Constitución Política; 703, 823 a 843 del Estatuto Tributario y 488, 497 y 561 del Código de Procedimiento Civil.

El concepto de violación se resume de la siguiente forma:

El Mandamiento de Pago No. 00016 de 2007 y las Resoluciones No. 000005 del 9 de mayo de 2007 y 000001 del 8 de agosto de 2007 mediante los cuales se ordenó seguir adelante con la ejecución, están viciados de nulidad, en tanto carecen de título ejecutivo para su soporte en contra del Departamento de Antioquia.

La demandada pretendió que la Liquidación Oficial de Revisión No. 010 de 2005 que fue expedida en contra de la Fábrica de Licores de Antioquia, sirviera de título para ejecutar al Departamento de Antioquia, pero no consideró que tal título debía reunir las características de ser claro, expreso y exigible; siendo prueba de ello, la misma Resolución 000003 del 16 de febrero de 2007, por medio de la cual se declaró probada la excepción de inexistencia de la persona ejecutada y se ordenó la revocatoria del Mandamiento de Pago No. 00009 del 2 de octubre de 2006.

La Liquidación Oficial de Revisión No. 010 de 2005 carece de los requisitos legales exigidos para que preste mérito ejecutivo, como son: Que el documento sea actualmente exigible: Ninguna de las resoluciones mediante las cuales se adelantó el trámite de determinación de la obligación, fue notificada o puesta en

conocimiento del Departamento de Antioquia, condición para que le fuera oponible.

Que el documento provenga del deudor: El Subgrupo de Recursos y Ejecuciones Fiscales del Grupo de Gestión de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Departamento del Cesar, obvió el procedimiento legal establecido para la determinación de la obligación respecto del Departamento de Antioquia, lo que tuvo como antecedente la inexistencia legal de la entidad ejecutada y la violación al debido proceso, por cuanto el título expedido en contra de la Fábrica de Licores no es actualmente exigible respecto del Departamento de Antioquia.

Concluyó el demandante que la Fábrica de Licores de Antioquia no tenía la calidad subjetiva en relación con el derecho discutido y que el Mandamiento de Pago No. 000016 del 26 de febrero de 2007, proferido por el Departamento del Cesar, “*carece de antecedentes legales de liquidación oficial*” y no cumple con los requisitos exigidos por el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, en la medida en que el título no es expreso ni claro.

OPOSICIÓN

El Departamento del Cesar se opuso a las pretensiones de la demanda y al efecto expuso:

Para efectos de librar el Mandamiento de Pago No. 000016 del 26 de febrero de 2007 el Departamento del Cesar no tenía que iniciar nuevamente el procedimiento administrativo de determinación oficial de la obligación, ya que la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia y el Departamento de Antioquia son una misma persona jurídica, con el mismo NIT, como quiera que aquella justamente fue creada para ejercer el monopolio rentístico en nombre del ente territorial.

La Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia fue vinculada en todas las actuaciones previas a los actos administrativos definitivos, que se aportaron como títulos para librar el Mandamiento de Pago No. 000016 del 26 de febrero de 2007, dependencia administrativa que en ejercicio del derecho de defensa dio respuesta al requerimiento oficial e interpuso el recurso de reconsideración en contra de la liquidación oficial de revisión, siendo forzoso concluir que la defensa técnica del Departamento de Antioquia estuvo garantizada por la Fábrica de Licores de Antioquia.

Si bien en el Requerimiento Especial No. 010 del 19 de mayo de 2005 y en la Liquidación Oficial de Revisión No 010 del 4 de enero de 2006 solo se vinculó a la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia NIT 890.900.286-0, sin mencionar al Departamento de Antioquia, dicha anomalía fue corregida al revocar el Mandamiento de Pago No. 0009 del 2 de octubre de 2006, adecuando el trámite con la expedición del nuevo mandamiento de pago No. 000016 del 26 de febrero de 2007.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Cesar mediante sentencia del 19 de noviembre de 2009, anuló los actos administrativos demandados y ordenó el levantamiento de las medidas cautelares decretadas y el archivo del proceso de cobro coactivo adelantado como consecuencia del mandamiento de pago No. 000016 del 26 de febrero de 2007.

Dentro del proceso coactivo el Departamento de Antioquia propuso contra el Mandamiento de Pago No. 000016 del 26 de febrero de 2007 las excepciones de: a) falta de determinación de la obligación o inexistencia del proceso de determinación de la misma en contra de la parte ejecutada; b) Indeterminación del título que presta mérito ejecutivo o falta de ejecutoriedad contra la persona Departamento de Antioquia y c) Inexistencia de la obligación e inexistencia del título.

En esa instancia judicial se adujo la inexistencia de título ejecutivo que sirviera de base para expedir el mandamiento de pago contra el Departamento de Antioquia, toda vez que los actos previos se profirieron en contra de la Fábrica de Licores de Antioquia.

Señaló el Tribunal que la ejecución requiere de la existencia de un título ejecutivo el cual, una vez exigible, origina el proceso de cobro con el mandamiento de pago. En consecuencia, el título ejecutivo frente a la Fábrica de Licores de Antioquia no puede cobijar automáticamente al Departamento de Antioquia.

Ante la falta de vinculación del Departamento de Antioquia, previo al mandamiento de pago, debió el funcionario ejecutor declarar la procedencia de la excepción de falta de título ejecutivo, porque era necesario establecer la condición de deudor de ese ente territorial.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada manifestó su inconformidad con la sentencia de primera instancia, en los siguientes términos:

El Mandamiento de Pago No. 000016 del 26 de febrero de 2007 no está viciado de nulidad, ya que fue expedido por funcionario competente conforme al artículo 195 del Estatuto de Rentas Departamental. Existió título en contra del Departamento de Antioquia, ya que si bien es cierto que la Fábrica de Licores de Antioquia no es persona jurídica autónoma, hace parte de una persona jurídica, el Departamento de Antioquia, por lo que este ente territorial no ha estado desvinculado del proceso.

ALEGATOS DE CONCLUSION

La parte demandada reiteró los argumentos expuestos con ocasión de la contestación de la demanda y el recurso de apelación (fls. 278 a 280).

La parte demandante no presentó alegatos de conclusión.

El Ministerio Público representado por el Procurador Sexto Delegado ante esta Corporación solicitó confirmar la sentencia impugnada con fundamento en los siguientes argumentos:

El Mandamiento de Pago No. 000016 del 26 de febrero de 2007 se profirió teniendo como título ejecutivo la Liquidación Oficial de Revisión No. 010 de 4 de enero de 2006 y la Resolución No. 00003 del 18 de julio del mismo año, por medio de las cuales se determinó oficialmente el pago del impuesto al Consumo a cargo

de la Empresa de Licores y Alcoholes de Antioquia por los períodos 14, 16, 18, 19, 21, 22, 23 y 24 de la vigencia 2003, y se impuso sanción por inexactitud.

La Liquidación Oficial de Revisión no señaló como deudor al Departamento de Antioquia, sino a la Fábrica de Licores de Antioquia; por tanto, no cumple con las condiciones para ser considerado título ejecutivo en contra del Departamento, de acuerdo con los artículos 828 y 712 del Estatuto Tributario. El Mandamiento de Pago No. 000016 del 26 de febrero de 2007 se dirigió a un deudor diferente al señalado en el título de la ejecución.

Tal como lo reconoció la Administración en la Resolución No. 000003 del 16 de febrero de 2007, al aceptar las excepciones contra el primer mandamiento de pago No. 0009 de 2 de octubre de 2006 en contra de la Fábrica de Licores de Antioquia, se encuentra probada la inexistencia de la persona ejecutada contra la cual se profirió el mandamiento de pago y la Liquidación Oficial de Revisión.

Respecto al nuevo mandamiento de pago proferido señaló que la indebida determinación del obligado en un título ejecutivo no es una irregularidad procesal que pueda ser corregida por los funcionarios que adelantan el cobro coactivo; al contrario, la existencia de un título ejecutivo con el cumplimiento de todas las condiciones exigidas en la ley, es un requisito previo y sustancial para la expedición del mandamiento de pago; por tanto, el título ejecutivo debe señalar en forma clara y precisa el nombre del obligado.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sección Cuarta del Consejo de Estado resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la Sentencia de primera instancia, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Cesar anuló los actos administrativos acusados.

Según los términos del recurso de apelación, la Administración Tributaria no tenía que agotar nuevamente el trámite de determinación de la obligación, vinculando al Departamento de Antioquia, puesto que éste y la Fábrica de Licores de Antioquia son una misma persona jurídica. Por lo tanto, los actos acusados son completamente válidos para ejecutar coactivamente al Departamento de Antioquia.

A folio 8 del expediente se observa el Mandamiento de Pago No. 000016 del 26 de febrero de 2007, proferido por el Grupo Gestión de Rentas del Departamento del Cesar, en contra del Departamento de Antioquia – Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, con fundamento en lo siguiente:

“Que con Liquidación Oficial de Revisión No 010 del 2005 proferida el 04 de Enero de 2006 y Resolución No 00003 de 18 de julio de 2006 por medio de la cual se resuelve Recurso de Reconsideración contra una Liquidación Oficial de Revisión, se determinó oficialmente el pago del impuesto al consumo de los periodos 14,16,18,19,21,22,23 y 24 de la vigencia 2003 y se impuso la sanción de inexactitud en la presentación de las declaraciones de los mismos periodos, a cargo del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA a través de su dependencia administrativa FABRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA NIT 890.900.286.0, por valor de DOS MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES TREINTA MIL

NOVECIENTOS VEINTE PESOS (\$2.243.030.920) MONEDA LEGAL, en su calidad de contribuyente de impuesto al consumo en el Departamento del Cesar". (Subraya la Sala)

En el folio 66 del expediente aparece copia de la Liquidación Oficial de Revisión No. 010 del 4 de enero de 2006, proferida por la Secretaría de Hacienda y Finanzas del Departamento del Cesar, en contra de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, acto oficial en el que se identifica el contribuyente de autos así:

"La Coordinadora del Grupo Gestión de Rentas, en ejercicio de sus atribuciones legales especialmente las conferidas en los artículos 684, 702 al 713 del Estatuto Tributario Nacional, los artículos 142 y s.s. del decreto No. 000426 de Noviembre 22 de 2.005, artículo 1 del decreto 000142 de mayo 13 de 2.005 No. 11 y las demás normas reguladoras del impuesto al consumo de Licores, Vinos, Aperitivos y similares de productos nacionales, y encontrándose dentro de los términos previstos en el artículo 710 del Estatuto Tributario Nacional MODIFICA mediante LIQUIDACIÓN OFICIAL DE REVISIÓN, las siguientes liquidaciones privadas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares correspondiente a los períodos 14, 16, 18, 19, 21, 23 y 24 de la vigencia 2003, presentada por el contribuyente FABRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA". (Subraya La Sala)

El 3 de marzo de 2006 (folio 80 del expediente) el Gerente de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia interpuso el recurso de reconsideración, el cual fue resuelto a través de la Resolución No. 00003 del 18 de julio de 2006, proferida por el Grupo Gestión Rentas de la Secretaría de Hacienda y Finanzas del Departamento del Cesar (folio 84 exp), en la que se resolvió:

"ARTÍCULO PRIMERO: Ratificar en todas sus partes el contenido de la Liquidación Oficial de Revisión No. 010 de 4 de enero de 2.006 proferida contra el contribuyente FABRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA identificado con Nit. 890.900.286-0 representada legalmente por el señor ANIBAL GAVIRIA CORREA., por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución.

"...

" ARTÍCULO TERCERO: Notifíquese la presente Resolución al representante legal de la FABRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA, Señor ANIBAL GAVIRIA CORREA de manera personal o por apoderado, previa citación para que comparezca, de no ser posible notifíquese por edicto, todo conforme a lo previsto en el artículo 565 del E.T.N.". (Subraya la Sala)

La Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia es una dependencia administrativa del Departamento de Antioquia, sin personería jurídica ni autonomía administrativa, razón por la cual mediante constancia expedida por el Secretario General del Departamento de Antioquia se precisó: (folio 7 c. de a.)

“ Que el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA es una entidad de derecho público de creación legal, cuya Representación Legal de conformidad con el Artículo 303 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al Gobernador, cargo que actualmente desempeña el Doctor ANIBAL GAVIRIA CORREA, elegido por voto popular el 26 de octubre de 2003.

La FABRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA, es una dependencia administrativa del Departamento de Antioquia, cuyo objeto es producir licores, alcoholes y productos afines y ejercer el monopolio de licores como arbitrio rentístico, conferido por la Ley a los Departamentos.

Por ser la FABRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA, dependencia administrativa del Departamento, su Representante Legal es el señor Gobernador”. (Subraya la Sala)

Observa la Sala que la Administración Tributaria puede adelantar proceso de cobro coactivo, con el fin de hacer efectivos los actos administrativos en donde conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, es decir, que preste mérito ejecutivo.

El título ejecutivo debe reunir las condiciones exigidas en el artículo 68 del C. C. A., por lo tanto señalará con precisión a los titulares de la relación jurídica, el contenido y objeto de la relación jurídica y el monto de las obligaciones exigibles³.

Con base en el título ejecutivo en el que se identifique plenamente al obligado y, previa su debida notificación, la Administración debe dictar el mandamiento de pago.

A pesar de proferir los actos de determinación oficial del tributo en contra de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, (ente sin personería jurídica) el Departamento del Cesar resolvió librar mandamiento de pago en contra del Departamento de Antioquia – Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, sin tener en cuenta que el Departamento de Antioquia no tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa en la vía gubernativa, toda vez que el recurso de reconsideración en contra de la Liquidación Oficial de Revisión No. 010 del 4 de enero de 2006, fue interpuesto por el Gerente de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia. (folio 80 c. de a.)

Conforme al artículo 59 de la Ley 788 de 2002: *“Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales”.*

³ Artículo 68 del C.C.A: Definición de las obligaciones a favor del Estado que prestan mérito ejecutivo. Prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos:

“...

“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.

Ahora bien, el numeral 2º del artículo 828 del Estatuto Tributario establece que prestan mérito ejecutivo las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.

Claramente señala el legislador que el documento que sirva de soporte a un cobro coactivo, cuando de actos administrativos se trata, necesariamente debe estar revestido de la firmeza necesaria, y que sólo se obtiene cuando la administración lo ha notificado en debida forma al interesado. Así, la fuerza ejecutiva de todo acto administrativo está sujeta a su ejecutoria, situación de la que igualmente emerge la oponibilidad del documento, ya que en la medida que la administración haya ocultado o no haya notificado en debida forma al interesado, no podrá exigirle el cumplimiento de la orden vertida en el documento con que culminó la actuación administrativa.

Consecuencia lógica de la falta o indebida notificación del acto administrativo, es la ineficacia del título ejecutivo, pues como lo predica el artículo 48 del C.C.A., *“Sin el lleno de los anteriores requisitos (notificación en debida forma) no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales”*.

El incumplimiento del requisito de la debida identificación del contribuyente prevista en el artículo 712 del Estatuto Tributario y, por ende, la ilegal notificación de los actos de determinación conllevan la carencia de fuerza ejecutiva de los actos que fundamentan el mandamiento de pago.

Además, no existe prueba de que la demandante se haya dado por suficientemente enterada, en la fase de determinación del tributo, toda vez que fue precisamente con ocasión al escrito de excepciones interpuesto en contra del mandamiento de pago cuando el Departamento de Antioquia alegó que no intervino ni activa ni pasivamente en la alegada conformación del título ejecutivo y, por ende, no tuvo la oportunidad de controvertirlo. (folio 104 c. de a)

Conforme a lo expuesto, ante la falta de vinculación del Departamento de Antioquia al proceso de determinación de la obligación, se debe confirmar la sentencia apelada, que declaró la nulidad de los actos administrativos demandados.

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

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia del 19 de noviembre de 2009 dictada por el Tribunal Administrativo del Cesar.

RECONÓCESE personería a la abogada Sandra Milena Díaz Ruiz, como apoderada del Departamento del Cesar, en los términos y para los efectos conferidos en el poder que obra a folio 251 del expediente.

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

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

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ
SALVO VOTO

WILLIAM GIRALDO GIRALDO