

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Distribución de los negocios entre las Secciones del Consejo de Estado / PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO – Competencia

Atendiendo lo preceptuado en el artículo 129 del C.C.A, como ya se dijo, le corresponde al Consejo de Estado el conocimiento en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos, norma que constituye el fundamento normativo invocado por el a quo para la remisión del proceso a esta Corporación (...) Frente a la Sección del Consejo de Estado que debe conocer en segunda instancia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho con la cual se cuestiona la legalidad de actuaciones dictadas dentro de un procedimiento administrativo de cobro Coactivo, debe resaltarse que este tipo de acciones, NO se incluyó entre los negocios de los que conoce la Sección Quinta de esta Corporación (...) Debemos reseñar que la competencia de este tipo de trámites, esto es, de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de actuaciones dictadas dentro de un procedimiento administrativo de cobro coactivo en materia de responsabilidad fiscal, no se encuentra asignada de manera específica a ninguna Sección del Consejo de Estado, situación frente a la cual el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 58 DE 1999 – ARTÍCULO 13

PROCESO EJECUTIVO POR JURISDICCIÓN COACTIVA – Naturaleza jurídica / PROCESO EJECUTIVO POR JURISDICCIÓN COACTIVA – Evolución normativa / PROCESO EJECUTIVO POR JURISDICCIÓN COACTIVA – Se tramita mediante proceso administrativo

Es muy importante señalar que posteriormente, fue expedida la Ley 446 de 1998 cuyo artículo 37 modificó el citado artículo 129 del Código Contencioso Administrativo eliminando cualquier referencia al conocimiento del Consejo de Estado de actuaciones proferidas dentro de los procesos de jurisdicción coactiva (...) Adicional a lo anterior, la naturaleza judicial de la que gozaban los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva varió con la expedición de la Ley 1066 de 29 de julio de 2006: normativa que consagró en su artículo 5 que el cobro de los créditos a favor de las entidades públicas debe surtirse mediante el procedimiento de cobro coactivo, regulado por el Estatuto Tributario, lo que conlleva a que el proceso de cobro recaiga en cabeza de las entidades públicas que de manera permanente ejercen actividades y funciones administrativas y en tal virtud, deben recaudar rentas o dineros públicos del nivel nacional y/o territorial. Este precepto dispuso que tales entidades deben seguir el trámite previsto en el Estatuto Tributario, esto es, el del procedimiento administrativo coactivo regulado en los artículos 823 y siguientes del Decreto 624 de 1989, salvo la aplicación de norma especial (...) En consecuencia de todo lo anterior, es evidente que, como ya se advirtió, el Consejo de Estrado ya no tiene a su cargo el conocimiento de los recursos, incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva, no solo por las modificaciones efectuadas al artículo 129 del Código Contencioso Administrativo por la Ley 446 de 1998, según fue expuesto previamente, sino además, por cuanto la Ley 1066 de 2006, definió el carácter administrativo del cual goza el procedimiento de cobro coactivo actualmente (...) En este tema se debe destacar que la evolución normativa en precedencia siempre ha estado referida al conocimiento de actuaciones propias de la jurisdicción coactiva, proceso administrativo que difiere de las acciones dispuestas para estudiar la legalidad de los actos administrativos proferidos por la administración en el trámite del procedimiento administrativo de cobro coactivo

(...) En este sentido, se debe concluir que con la expedición de la Ley 1066 de 2006, los procesos de cobro coactivo deben tramitarse como un procedimiento administrativo, por lo cual los actos así expedidos pueden ser enjuiciados por los medios de control previstos para cuestionar la legalidad de los actos administrativos, situación que obliga concluir que el numeral 5º del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003, NO puede ser interpretado como la asignación a la Sección Quinta de esta corporación de las acciones judiciales, - nulidad y restablecimiento del derecho-, que en tal virtud se instauren ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 – ARTÍCULO 37 / LEY 1066 DE 2006

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Improcedente / NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Falta de competencia de la Sección Quinta en procesos donde se impugnan actos administrativos proferidos dentro de un proceso de jurisdicción coactiva

Descendiendo al caso particular, se tiene que el presente proceso de nulidad y restablecimiento del derecho fue tramitado en segunda instancia por la Sección Primera de esta corporación y encontrándose para dictar fallo el magistrado sustanciador consideró que en virtud del numeral 5º del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003, corresponde a la Sección Quinta dictar el fallo respectivo, en acatamiento del reglamento de la corporación (...) Se insiste entonces, en que no es posible confundir la naturaleza propia de las actuaciones administrativas del proceso de jurisdicción coactiva con el trámite de las acciones legales previstas por el legislador para el control de legalidad de los actos proferidos por la administración en el trámite del procedimiento administrativo de cobro coactivo en materia de responsabilidad fiscal, caso al que se circunscribe el presente asunto y que no corresponde a la asignación de negocios contenida en el numeral 5º del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003 (...) Por tanto, se considera que la Sección Quinta no tiene competencia para conocer del presente medio de control por tratarse del conocimiento de unos recursos de apelación interpuestos en contra una sentencia proferida, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento de derecho, en el que se impugnan actos administrativos proferidos dentro de un proceso de jurisdicción coactiva iniciado con ocasión de la responsabilidad fiscal encontrada por la contraloría señalada (...) Se estima necesario formular conflicto negativo de competencia entre las dos secciones y, en consecuencia, dar el trámite previsto en el artículo 97 del Decreto 01 de 1984 en concordancia con lo establecido en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 que señala: “Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán tramitándose de conformidad con el régimen jurídico anterior”.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 58 DE 1999 – ARTÍCULO 13 NUMERAL 5 / DECRETO 01 DE 1984 – ARTÍCULO 97 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 308

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., tres (3) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 63001-23-31-000-2009-00065-02

Actor: CLARA LUZ JARAMILLO HENAO

Demandado: MUNICIPIO DE ARMENIA – CONTRALORÍA MUNICIPAL DE ARMENIA

ASUNTO: Nulidad y restablecimiento del derecho - Auto que formula conflicto negativo de competencia

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el despacho a resolver en cuanto a derecho corresponde, sobre la competencia que le asiste o no, para conocer de la presente acción de **nulidad y restablecimiento del derecho** en segunda instancia, en virtud de los recursos de apelación interpuestos por la señora Clara Luz Jaramillo Henao y la Contraloría Municipal de Armenia contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 26 de enero de 2012, por medio de la cual, entre otras disposiciones, se declaró la nulidad de los autos No. 002 del 8 de enero de 2009 y 024 de 04 de febrero de 2009, expedidos por la Contraloría Municipal de Armenia, denegando el restablecimiento del derecho deprecado en el libelo introductorio.

Lo anterior, teniendo en cuenta que mediante auto del 18 de septiembre de 2017¹, proferido por el magistrado sustanciador de la Sección Primera del Consejo de Estado, doctor Oswaldo Giraldo López, se ordenó la remisión del proceso para que sea fallado por la Sección Quinta de esta corporación, con fundamento en el numeral 5º del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003, que establece la distribución de negocios entre las secciones del Consejo de Estado.

II. ANTECEDENTES

1. Actuaciones procesales relevantes

1.1 La coordinación de jurisdicción coactiva de la Contraloría Municipal de Armenia avocó el conocimiento y profirió fallo con responsabilidad fiscal el 29 de septiembre de 2003 dentro del proceso No. 008 de 19 de mayo de 2003² contra la señora Clara Luz Jaramillo Henao.

¹ Expediente asignado mediante acta de reparto del 18 de octubre de 2017, según consta a folio 68 del cuaderno No. 2.

² Folio 260 del Cuaderno No. 2

1.2 Mediante Resolución No. 002 de 22 de abril de 2004³ se libró mandamiento de pago por la suma de \$906.853.162 en contra de la señora Clara Luz Jaramillo Henao y se decretaron medidas cautelares, frente a lo cual, se formuló excepción de interposición de demanda de restablecimiento del derecho, con miras a obtener la terminación del proceso⁴.

1.3 Por auto No. 2 del 8 de enero de 2009⁵ la Directora de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Armenia decidió declarar no probada la excepción propuesta por el apoderado de la señora Clara Luz Jaramillo Henao y, en consecuencia, ordenó seguir adelante con la ejecución del proceso de cobro coactivo.

1.4 En memorial radicado en la Contraloría Municipal de Armenia el 28 de enero de 2009⁶ la señora Clara Luz Jaramillo Henao, mediante apoderado, interpuso recurso de reposición contra el auto No. 2 de 8 de enero de 2009, el cual fue decidido por auto del 4 de febrero de 2009⁷ de manera desfavorable para la impugnante.

1.5 Respecto de estas dos decisiones la señora Clara Luz Jaramillo Henao interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho, proceso que fue identificado con el No. 63001-23-31-000-2009-00065-00, decidido en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Quindío mediante sentencia de 26 de enero de 2012, en la que se resolvió acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda en el sentido de declarar la nulidad de los actos demandados y denegar el restablecimiento del derecho deprecado⁸.

1.6 Ante el Tribunal Administrativo de Quindío la demandante Clara Luz Jaramillo Henao interpuso el 13 de febrero de 2012⁹ recurso de apelación dentro del trámite de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la sentencia del 26 de enero de 2012, refutando la decisión de negar el restablecimiento del derecho y en tal sentido, solicitó se ordene la terminación del proceso de jurisdicción coactiva y se disponga el levantamiento de las medidas cautelares. Por su parte, la Contraloría Municipal de Armenia en memorial de 17 de febrero de 2012¹⁰ también impugnó la decisión de primera instancia reiterando los planteamientos de la contestación de la demanda y los alegatos de conclusión, requiriendo la revocatoria de la declaración de nulidad proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío.

1.7 En atención a las dos impugnaciones presentadas, el magistrado ponente del Tribunal Administrativo del Quindío mediante auto de 15 de marzo de 2012¹¹ concedió los recursos de apelación y en consecuencia, por oficio del 9 de abril de

³ Folios 261 y 262 del cuaderno No. 2

⁴ Folios 408 y 409 del cuaderno No. 2

⁵ Folios 413 al 416 del cuaderno No. 2

⁶ Folios 423 al 433 del cuaderno No. 2

⁷ Folios 434 al 436 del cuaderno No. 2

⁸ Folios 490 al 511 del cuaderno No. 2

⁹ Folios 513 al 526 del cuaderno No. 2

¹⁰ Folio 521 del cuaderno No. 2.

¹¹ Folios 533 a 534 del cuaderno No. 2.

2012 fue remitido el proceso al Consejo de Estado¹², atendiendo la competencia prevista en el artículo 129 del C.C.A¹³, modificado por el artículo 37 de la ley 446 de 1998, norma que se encontraba vigente a la fecha de presentación de la impugnación.

1.8 Por acta de reparto del 23 de mayo de 2012 se asignó el conocimiento del presente proceso a la Sección Primera de esta corporación, cuyo magistrado ponente admitió los recursos de apelación en auto de 30 de octubre de 2012¹⁴ y, posteriormente, en providencia del 15 de febrero de 2013 ordenó correr el traslado para alegar de conclusión¹⁵, estando pendiente de dictarse fallo.

1.9 Mediante providencia del 18 de septiembre de 2017, el magistrado ponente de la Sección Primera de esta Corporación ordenó remitir el proceso de **nulidad y restablecimiento del derecho** a la Sala Electoral, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 13.5 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003, al considerar que dicha disposición le asignó a esta última el conocimiento de *“Los recursos incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.”*

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De acuerdo con lo establecido en la normativa que rige el presente proceso, esto es, el artículo 146A del Decreto 01 de 1984¹⁶, corresponde al magistrado ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite necesarios en el marco de los procesos contencioso administrativos.

2. Asunto a resolver por la jurisdicción contencioso administrativo.

Le corresponde al Consejo de Estado conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos por la señora Clara Luz Jaramillo Henao y la Contraloría Municipal de Armenia contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 26 de enero de 2012 dentro del proceso de **nulidad y restablecimiento de derecho** identificado con el número 63001-23-31-000-2009-00065-00¹⁷, providencia mediante la cual, por una parte, se declaró la nulidad de los autos No. 002 de 8 de enero de 2009 y 024 de 04 de febrero de 2009, expedidos por la Contraloría Municipal de Armenia al interior del **proceso**

¹² Folio 1 del cuaderno No. 1 de segunda instancia.

¹³ "Artículo 129. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión...."

¹⁴ Folio 4 del cuaderno No. 1.

¹⁵ Folio 7 del cuaderno No. 1.

¹⁶ Adicionado por la Ley 1395 de 2010, artículo 61, que a la letra reza: "Las decisiones interlocutorias del proceso, en única, primera o segunda instancia, proferidas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, serán adoptadas por el magistrado ponente".

¹⁷ En segunda instancia corresponde al Radicado No. 63001-23-31-000-2009-00065-02

administrativo de cobro coactivo No. 002-2004 y, por otra, se denegó el restablecimiento del derecho deprecado en el libelo introductorio.

3. Normas aplicables a las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho

Revisado el plenario, se reitera que el presente proceso corresponde a la acción de **nulidad y restablecimiento del derecho** interpuesta por la señora Clara Luz Jaramillo Henao en la que se impugna la legalidad de los autos No. 002 de 8 de enero de 2009 y 024 de 04 de febrero de 2009, expedidos por la Contraloría Municipal de Armenia, libelo introductorio que fue radicado ante el Tribunal Administrativo del Quindío el 13 de marzo de 2009¹⁸.

Al respecto, se debe tener en cuenta que para la época de interposición de la demanda se encontraba vigente el Decreto 01 de 1984, con las modificaciones introducidas por la Ley 446 del 7 de julio de 1998¹⁹, en cuyo artículo 132.3 **dispuso la competencia de los tribunales administrativos en primera instancia, para conocer de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho** en los que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales vigentes.

En el presente caso, se debate la legalidad del auto No. 002 de 8 de enero de 2009, por el cual se declaró no probada una excepción y se ordenó seguir adelante con la ejecución del proceso de cobro coactivo cuya cuantía es de \$906.853.162.00. Así mismo, se cuestiona el auto No. 024 de 04 de febrero de 2009 que al resolver un recurso en contra de la decisión anterior decide no reponer la providencia impugnada y ordena seguir adelante con la ejecución del proceso en la cuantía antes dicha.

Así las cosas, para la fecha de interposición de la demanda, esto es el 13 de marzo de 2009, el salario mínimo estaba fijado en cuantía de \$ 496,900.00, por lo que el límite de 300 salarios mínimos establecidos por la norma se encontraba determinado por el valor de \$149.070.000. En tal virtud y como los actos demandados ordenaban la ejecución coactiva de \$906.853.162 suma que excede \$149.070.000 previstos normativamente, se concluye que el conocimiento del presente asunto le correspondía a los tribunales administrativos en primera instancia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.3 del C.C.A., norma vigente al momento de la radicación de la demanda.

Ahora bien, atendiendo lo preceptuado en el artículo 129 del C.C.A, como ya se dijo, le corresponde al Consejo de Estado el conocimiento en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos, norma que constituye el fundamento normativo

¹⁸ Folio 9 del cuaderno No. 1

¹⁹ "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia"

invocado por el a quo para la remisión del proceso a esta Corporación²⁰ a efectos de tramitar y resolver los recursos de apelación interpuestos por la señora Clara Luz Jaramillo Henao y la Contraloría Municipal de Armenia contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 26 de enero de 2012, **dentro del proceso de nulidad y restablecimiento de derecho** identificado con el número 63001-23-31-000-2009-00065-00.

Frente a la Sección del Consejo de Estado que debe conocer en segunda instancia de la **acción de nulidad y restablecimiento del derecho** con la cual se cuestiona la legalidad de actuaciones dictadas dentro de un procedimiento administrativo de cobro Coactivo, debe resaltarse que este tipo de acciones, **NO** se incluyó entre los negocios de los que conoce la Sección Quinta de esta Corporación, habida cuenta que el Artículo 13 del Acuerdo 55 de 2003 señala:

“ARTICULO 13. DISTRIBUCION DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

Sección Quinta

/.../

5. Los recursos incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.”

En efecto, además de lo dispuesto en el artículo en comento, que no incluye este tipo de controversias, esta Sala Electoral ya ha manifestado su falta de competencia para el conocimiento de este tipo de acciones, pues en un caso de similares características expuso²¹:

“Entonces, en este caso evidente es que por la naturaleza del proceso, esto es, acción de nulidad y restablecimiento del derecho con la cual se cuestiona la legalidad de actuaciones dictadas dentro de un Procedimiento Administrativo de Cobro Coactivo para obtener el pago de cuotas partes pensionales reconocidas, la competencia no resulta ser de la Sección Quinta del Consejo de Estado, pues no le fue atribuida a ella por cuenta del reglamento interno de la Corporación.²²” (Negritas fuera del texto primigenio)

²⁰ Folio 534 del Cuaderno No. 2.

²¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto de 22 de septiembre de 2014. C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Rad.: 17001-23-31-000-2010-00247-01(C).

²² Desde luego, esta afirmación no se refiere a aquellos procesos adelantados para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacional, iniciados en virtud de la normativa establecida en el Estatuto Tributario pues de tales procesos ha venido conociendo la Sección Cuarta de esta Corporación.

Aclarado lo anterior, debemos reseñar que la competencia de este tipo de trámites, esto es, de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de actuaciones dictadas dentro de un procedimiento administrativo de cobro coactivo en materia de responsabilidad fiscal, no se encuentra asignada de manera específica²³ a ninguna Sección del Consejo de Estado, situación frente a la cual el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, dispone:

“ARTICULO 13. DISTRIBUCION DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

Sección Primera

/.../

2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre asuntos no asignados a otras secciones.”

En consecuencia de lo expuesto, es claro que la norma que determina la competencia jurisdiccional que corresponde a los procesos de nulidad y restablecimiento en los que se cuestione la legalidad de actuaciones dictadas dentro de un procedimiento administrativo de cobro coactivo en materia de responsabilidad fiscal, corresponde a la atribuida de forma residual a la sección primera de esta corporación por cuanto, en tal virtud, le fue asignada la facultad de conocer respecto de dichos procesos, de “*todos los demás, para los cuales no exista regla especial de competencia*”.

4. Tramites asignados por el numeral 5º del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 – competencia para conocer de procesos de jurisdicción coactiva.

Frente a este aspecto, teniendo en cuenta que el presente proceso fue remitido a la Sección Quinta del Consejo de Estado, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003, debemos resaltar que dicha norma no solo **NO** atribuye competencia alguna a la sala electoral para conocer de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho como la que nos ocupa, sino que el Consejo de Estado ya no tiene a su cargo el conocimiento de los recursos, incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva, como a continuación se explica:

²³ Se debe aclarar que al no ser el proceso de jurisdicción coactiva de naturaleza tributaria, no es la Sección Cuarta la competente para conocer el proceso. Sobre este tema ya se ha pronunciado el Consejo de Estado en definición de conflicto de competencia. Sección Tercera. Auto de 3 de noviembre de 2010. C.P: Enrique Gil Botero. Rad.: 11001-03-15-000-2008-01250-00(C).

En primer lugar, se debe recordar que el Decreto 01 de 1984 por el cual se reformó el Código Contencioso Administrativo, disponía en su artículo 129 original²⁴, que vale la pena reseñar que no se encontraba vigente al momento en que se inició la presente acción toda vez que esta fue radicada el 13 de marzo de 2009, que el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocería, entre otros, de los siguientes asuntos: “3. *De las apelaciones y recursos de queja que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de quinientos mil pesos (\$500.000); y de las consultas de las sentencias dictadas en estos mismos procesos cuando fueren adversas a quien estuvo representado por curador ad litem*”. Esta disposición posteriormente fue subrogada por el artículo 2º del Decreto 597 del 5 de abril de 1988 elevando la cuantía inicialmente prevista a ochocientos mil pesos (\$800.000).

Ahora bien, es muy importante señalar que posteriormente, fue expedida la Ley 446 de 1998²⁵ cuyo artículo 37²⁶ modificó el citado artículo 129 del Código Contencioso Administrativo **eliminando cualquier referencia al conocimiento del Consejo de Estado de actuaciones proferidas dentro de los procesos de jurisdicción coactiva.**

Por su parte, el artículo 41²⁷ de la citada Ley modificó el artículo 133 del Código Contencioso Administrativo, en el sentido de asignar a los Tribunales Administrativos el conocimiento de los trámites de segunda instancia que se originaran por cuenta de la impugnación contra los mandamientos de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decretara nulidades procesales, **en los procesos por jurisdicción coactiva** en cuantía superior a 500 salarios mínimos legales mensuales.

²⁴ ARTICULO 129. EN SEGUNDA INSTANCIA. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de los siguientes asuntos:

1. De las apelaciones y consultas de las sentencias y de los autos sobre liquidación de condenas en abstracto, dictados en primera instancia por los Tribunales Administrativos, y de los recursos de queja cuando se deniegue el de apelación.

2. De las apelaciones de autos inadmisorios de la demanda, o de los que resuelvan sobre suspensión provisional, o de las providencias que pongan fin a la actuación, proferidos en procesos de que conocen los Tribunales Administrativos en primera instancia.

3. De las apelaciones y recursos de queja que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de quinientos mil pesos (\$500.000); y de las consultas de las sentencias dictadas en estos mismos procesos cuando fueren adversas a quien estuvo representado por curador ad litem.

²⁵ “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”

²⁶ “Artículo 129. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión.

El grado jurisdiccional de consulta se surtirá en los eventos de que trata el artículo 184 de este Código.”

²⁷ Artículo 41. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Derogado por el art. 309, Ley 1437 de 2011, a partir del 2 de julio de 2012. El artículo 133 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

“Artículo 133. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia: (...)

3. De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior.”

A su vez, el artículo 42²⁸ ibídem, adicionó, el artículo 134C del Código en comento, atribuyendo la competencia en segunda instancia a los Juzgados Administrativos, respecto de dichos procesos, en las cuantías no mayores 500 salarios mínimos legales mensuales.

Dicha transición normativa fue estudiada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo²⁹ de esta Corporación, que al analizar el contenido del artículo 13.5 del Acuerdo 58 de 1999, consideró que la atribución legal para fallar las excepciones formuladas dentro de **un proceso de jurisdicción coactiva** se determinaba de acuerdo con las normas de competencia vigentes para ese momento, es decir, los artículos 41 y 42 de la Ley 446 de 1998 que modificaron el artículo 133 del CCA y adicionaron el artículo 134 C ibídem.

Adicional a lo anterior, la naturaleza judicial de la que gozaban **los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva** varió con la expedición de la Ley 1066 de 29 de julio de 2006³⁰, normativa que consagró en su artículo 5 que el cobro de los créditos a favor de las entidades públicas debe surtirse mediante el procedimiento de cobro coactivo, regulado por el Estatuto Tributario, lo que conlleva a que el proceso de cobro recaiga en cabeza de las entidades públicas que de manera permanente ejercen actividades y funciones administrativas y en tal virtud, deben recaudar rentas o dineros públicos del nivel nacional y/o territorial. Este precepto dispuso que tales entidades deben seguir el trámite previsto en el Estatuto Tributario, esto es, el del procedimiento administrativo coactivo regulado en los artículos 823 y siguientes del Decreto 624 de 1989, salvo la aplicación de norma especial

Sobre las implicaciones de la vigencia de esta norma y la entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos, esta Sala Electoral ha señalado³¹:

“De manera consecuente, con la entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos y posteriormente de la Ley 1066 de 2006, el Consejo de Estado, y en particular la Sección Quinta, dejó de conocer de los recursos, incidentes y demás aspectos relacionados con los

²⁸ **Artículo 42.** Competencia de los jueces administrativos. Derogado por el art. 309, Ley 1437 de 2011, a partir del 2 de julio de 2012. Adiciónase el Título 14 del Libro 3o. del Código Contencioso Administrativo con un Capítulo III del siguiente tenor: (...)

"Artículo 134C. Competencia de los jueces administrativos en segunda instancia. Los Jueces Administrativos conocerán, en segunda instancia, de los siguientes asuntos:

1. 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 no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales."

²⁹ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Once Especial de Decisión. Sentencia de 3 de marzo de 2015. C.P Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez. Rad. 11001-03-15-000-2012-00532-00 (REV). En el mismo sentido ver: Consejo de Estado. Sección Quinta Auto de 6 de mayo de 2004. C.P Filemón Jimenez Ochoa. Rad. 11001-00-00-000-2000-1547-01(C)

³⁰ Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones

³¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto de 22 de septiembre de 2014. C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Rad.: 17001-23-31-000-2010-00247-01(C).

Procesos Ejecutivos por Jurisdicción Coactiva, pues los iniciados antes de la entrada en vigencia de tal norma ya eran de competencia de los Tribunales y Juzgados Administrativos en condición de superiores funcionales; y aquellos cuyo trámite se originó con posterioridad a dicho momento, *deberían tramitarse como Procedimientos Administrativos de Cobro Coactivo y su control se realiza en ejercicio de las acciones previstas para cuestionar la legalidad de los actos administrativos.*”

En consecuencia de todo lo anterior, es evidente que, como ya se advirtió, el Consejo de Estrado ya no tiene a su cargo **el conocimiento de los recursos, incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva**, no solo por las modificaciones efectuadas al artículo 129 del Código Contencioso Administrativo por la Ley 446 de 1998, según fue expuesto previamente, sino además, por cuanto la Ley 1066 de 2006, definió el carácter administrativo del cual goza el procedimiento de cobro coactivo actualmente.

Esta misma postura fue expuesta en providencias del 8 y 16 de octubre de 2014³², en las que se concluyó que en razón al contenido introducido por la Ley 1066 de 2006 “...el procedimiento de cobro coactivo adoptó un carácter **esencialmente administrativo**³³ y, en consecuencia, la jurisdicción contenciosa dejó de actuar como segunda instancia respecto de las decisiones de la administración en dichos trámites”.

En este tema se debe destacar que la evolución normativa en precedencia siempre ha estado referida al conocimiento de **actuaciones propias de la jurisdicción coactiva**, proceso administrativo que difiere de las acciones dispuestas para estudiar la legalidad de los actos administrativos proferidos por la administración en el trámite del procedimiento administrativo de cobro coactivo. Así lo ha explicado esta Sala Electoral³⁴ cuando sostuvo:

“Pues bien, el anterior recuento permite a la Sala concluir que la competencia asignada por el artículo 1º del Acuerdo No. 55 de 2003 a la Sección Quinta,

³² Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto de 8 de octubre de 2014. C. P. Susana Buitrago Valencia. Rad: 68001-23-33-000-2013-00529-01(C) y Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto de 16) de octubre de dos mil once (2014) C. P. Susana Buitrago Valencia. Rad: 68001-23-33-000-2013-00858-01(C)

³³ “Artículo 5º. *Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. 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.

Parágrafo 2º. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1º y 2º del artículo 820 del Estatuto Tributario”.

³⁴ Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto de 22 de septiembre de 2014. C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Rad.: 17001-23-31-000-2010-00247-01(C).

referente a conocer de “[l]os recursos, incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.”, **no se refiere entonces al conocimiento de los procesos derivados del ejercicio de las acciones previstas por el Legislador para el control de legalidad de los actos proferidos por la Administración en el trámite de los Procedimientos Administrativos de Cobro Coactivo, sino cuando debía actuar como superior funcional de la Administración en los Procesos Ejecutivos de Jurisdicción Coactiva.**”

Conforme con todo lo anterior, el alcance del numeral 5º del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003, remitía en principio la participación del Consejo de Estado como ad-quem de las decisiones de la administración en materia de jurisdicción coactiva, teniendo en cuenta que las actuaciones que se proferían al interior de los procesos ejecutivos, para aquel entonces, gozaban de naturaleza judicial, circunstancia que fue modificada en virtud de la *transición normativa*.

En este sentido, se debe concluir que con la expedición de la Ley 1066 de 2006, los procesos de cobro coactivo deben tramitarse como un procedimiento administrativo, por lo cual los actos así expedidos pueden ser enjuiciados por los medios de control previstos para cuestionar la legalidad de los actos administrativos, situación que obliga concluir que el numeral 5º del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003, **NO** puede ser interpretado como la asignación a la Sección Quinta de esta corporación de las acciones judiciales, - nulidad y restablecimiento del derecho-, que en tal virtud se instauren ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

4. Caso concreto - Conflicto negativo de competencia

Descendiendo al caso particular, se tiene que el presente proceso de nulidad y restablecimiento del derecho fue tramitado en segunda instancia por la Sección Primera de esta corporación y encontrándose para dictar fallo el magistrado sustanciador consideró que en virtud del numeral 5º del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003, corresponde a la Sección Quinta dictar el fallo respectivo, en acatamiento del reglamento de la corporación.

Sin embargo, vale la pena reiterar, el presente proceso versa sobre el conocimiento de los recursos de apelación interpuestos por la señora Clara Luz Jaramillo Henao y la Contraloría Municipal de Armenia contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 26 de enero de 2012, dentro del **proceso de nulidad y restablecimiento de derecho** identificado con el número 63001-23-31-000-2009-00065-00, sin que la controversia objeto de litis se refiera a “[l]os recursos, incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.” como prevé la norma invocada por el magistrado ponente de la Sección Primera de esta Corporación.

Se insiste entonces, en que no es posible confundir la naturaleza propia de las actuaciones administrativas del proceso de jurisdicción coactiva con el trámite de las acciones legales previstas por el legislador para el control de legalidad de los actos proferidos por la administración en el trámite del procedimiento administrativo de cobro coactivo en materia de responsabilidad fiscal, caso al que se circunscribe el presente asunto y que no corresponde a la asignación de negocios contenida en el numeral 5º del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003.

Por tanto, se considera que la Sección Quinta no tiene competencia para conocer del presente medio de control por tratarse del conocimiento de unos recursos de apelación interpuestos en contra una sentencia proferida, dentro del **proceso de nulidad y restablecimiento de derecho**, en el que se impugnan actos administrativos proferidos dentro de un proceso de jurisdicción coactiva iniciado con ocasión de la responsabilidad fiscal encontrada por la contraloría señalada.

En consecuencia, dada la remisión del expediente de la referencia realizada por la Sección Primera a la Sala Electoral y en consideración a que se concluye que esta última no está facultada para conocer del presente asunto, se estima necesario formular conflicto negativo de competencia entre las dos secciones y, en consecuencia, dar el trámite previsto en el artículo 97 del Decreto 01 de 1984 en concordancia con lo establecido en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 que señala: *“Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán tramitándose de conformidad con el régimen jurídico anterior”*.

De acuerdo con lo expuesto la Magistrada Ponente, en uso de facultades constitucionales y legales,

RESUELVE:

Primero. Declarar la falta de competencia de la Sección Quinta para conocer del asunto de la referencia. En consecuencia, **formular** conflicto negativo de competencias respecto de la decisión contenida en auto del 18 de septiembre de 2017 dentro del presente proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, identificado con el radicado No. 63001-23-31-000-2009-00065-02.

Segundo. Por Secretaría de la Sección Quinta, **remitir** el expediente a la Secretaría de General para que se surta el trámite que corresponde a efectos de resolver el presente conflicto negativo de competencias de conformidad con el artículo 97 del Decreto 01 de 1984.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera de Estado