

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN A**

Bogotá, D.C., cinco (05) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Expediente No. : 110013337042-2016-00149-01
Demandante : GERARDO IGNACIO ARDILA CALDERÓN
Demandado : SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Asunto : COBRO COACTIVO

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 18 de junio de 2019, proferida por el Juzgado 42 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

LA DEMANDA

PRETENSIONES

La parte actora solicitó la nulidad parcial de la Resolución 125 de 5 de enero de 2016, mediante la cual la Coordinadora del Grupo de Trabajo de Cobro Coactivo declaró probada la excepción de interposición de demanda y no probada la excepción de falta de ejecutoria del título ejecutivo y la Resolución 6821 de 17 de enero de 2017 que resolvió el recurso de reposición, confirmándola.

A título de restablecimiento del derecho solicitó que se declare probada la totalidad de las excepciones formuladas y, en consecuencia, se dé por terminado el proceso de cobro coactivo, se ordene el levantamiento de las medidas cautelares y la devolución de los dineros que hayan sido retenidos por efecto de las medidas cautelares. (f. 2).

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El demandante señaló como normas violadas los artículos 829, 831, 833, 837 del Estatuto Tributario

Como concepto de violación, en síntesis, planteó los siguientes cargos:

1. Normas aplicables a los procesos de cobro coactivo de la Superintendencia de Industria y Comercio

Precisa que conforme al artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 y la Resolución n.º 86961 de 4 de noviembre de 2015, el procedimiento de cobro coactivo surtido por la entidad demandada le son aplicables las disposiciones del Estatuto Tributario y, consecuentemente, las pautas jurisprudenciales establecidas sobre esta materia, que debieron ser acatadas por la entidad.

2. Violación de las normas superiores en que debe fundarse las resoluciones 532 de 2016 y 6617 de 2016.- Violación del numeral 4 del artículo 829 del Estatuto Tributario, falta de ejecutoriedad del título.

Cita el artículo 829 del E.T. y señala que esta disposición regula una situación especial en virtud de la cual la fuerza ejecutoria del acto administrativo que sustenta el cobro coactivo sólo se configura cuando ha sido resuelta la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en su contra.

Afirma que contra las Resoluciones 25036 y 53788, ambas de 2014, presentó demanda ante el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá, con radicado n.º 110013334003201500124-00.

Teniendo en cuenta la regla especial que rige este proceso, las Resoluciones 25036 y 53788, ambas de 2014, tienen suspendida su fuerza ejecutoria, por lo que, no es posible continuar el proceso de cobro coactivo. Cita las sentencias de 11 de octubre de 2012 y 12 de agosto de 2014 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, expediente 50001-23-31000-2010-00558-01.

3. Violación de los artículos 833 y 837 del E.T. – no terminación del proceso de cobro coactivo y no levantamiento de las medidas cautelares.

Conforme al artículo 833 del E.T. la consecuencia de declarar probada una excepción es la terminación del proceso de cobro coactivo y, en consecuencia, el levantamiento de las medidas cautelares.

En este caso se demostró que se había demandado los actos administrativos que constituyen el título, al punto que la entidad demandada declaró probada la excepción de interposición de demanda, sin embargo, con evidente infracción de los artículos 833 y 837 del E.T., la entidad se abstuvo de dar por terminado el proceso y levantar las medidas cautelares.

LA OPOSICIÓN

La Superintendencia de Industria y Comercio contestó la demanda, oponiéndose a la totalidad de las pretensiones, en los siguientes términos¹:

Señala que el procedimiento de cobro coactivo se adelanta según las reglas previstas en el artículo 100 del CPACA, por lo que habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo coactivo en los siguientes eventos: 1. Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y 2. A solicitud del ejecutado, cuando proferido el acto que decida las excepciones o el que orden seguir adelante la ejecución, según el caso, esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, salvo lo dispuesto en leyes especiales. Además, esta suspensión no dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y practica de las mismas.

Advierte que conforme la Ley 1066 de 2006, solamente debe dar aplicación para el recaudo coactivo de las normas de procedimiento y no de agotamiento de la vía gubernativa ni de la ejecutoria de los actos administrativos, pues en caso contrario, se desconocería la hermenéutica jurídica en punto de la interpretación lógica-sistemática del derecho, criterio que dice, ha expuesto el Consejo de Estado cuando se ocupó del estudio del numeral 4. del artículo 829 del E.T.

Aduce que una vez en firme el acto administrativo, por sí mismo es suficiente para reclamar las prestaciones económicas que impone, diferente a la ejecutoria de los actos tributarios.

¹ Folios 73-80 del cuaderno principal.

LA SENTENCIA APELADA

El Juzgado 42 Administrativo del Circuito de Bogotá Sección Cuarta, mediante sentencia de 18 de junio de 2019, accedió a las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte vencida, con fundamento en las siguientes consideraciones²:

La jueza de primera instancia estableció como problema jurídico si se configuraba la excepción de falta de ejecutoria del título ejecutivo por haberse demandado el mismo en acción de nulidad y restablecimiento del derecho y si procedía la terminación del proceso de cobro coactivo y el levantamiento de las medidas cautelares al encontrarse probada la excepción de interposición de demanda y falta de ejecutoria del título.

Hace alusión a que el procedimiento administrativo de cobro coactivo es especializado y ha sido regulado en el libro V del Estatuto Tributario, en concordancia con ello, la Ley 1066 de 2006, todas las entidades públicas que tenga que recaudar rentas o caudales públicos gozan de jurisdicción coactiva y, en principio deben seguir el procedimiento del Estatuto Tributario. Refiere que el CPACA reguló parcialmente el procedimiento de cobro coactivo.

En ese sentido, define que, por regla general, según lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011, posterior a la citada Ley 1066 de 2006, con excepción de las reglas especiales, se deberá aplicar el título IV del CPACA y el Estatuto Tributario. En todo caso, para los casos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicará las reglas de procedimiento establecidas en la parte primera del CPACA y, en su defecto, el régimen procesal del derecho civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.

Indica que en la Resolución 3517 de 2007 el Superintendente de Industria y Comercio expidió el reglamento interno de recaudo de cartera de la entidad, en el capítulo IV, numeral 4.2., la entidad demandada resolvió acoger para la etapa de jurisdicción coactiva el procedimiento previsto en el E.T., por lo que le asiste razón

² Folios 144-153 del cuaderno principal

a la demandante en cuanto a que las normas de procedimiento aplicable es el Estatuto Tributario.

Descendiendo al caso en concreto, señala que la entidad demandada pretende cobrar coactivamente una obligación impuesta a título de sanción pecuniaria por la ejecución de lo que consideró en su momento como prácticas violatorias de la ley, que consideró en su momento en el marco de la creación, implementación y puesta en marcha del esquema de recolección de basuras de Bogotá.

Considera que la exigibilidad del título ejecutivo está regulada de manera especial en materia de cobro coactivo, aunque el título que nos ocupa no corresponde a la materia tributaria, se tiene que la ejecutoriedad de este se adquiere de acuerdo con los supuestos del artículo 829 del E.T., pues la superintendencia demandada acogió para la etapa de jurisdicción coactiva el procedimiento previsto en el E.T., razón por la cual no puede coadyuvar la extraña decisión de la entidad demandada de inaplicarlo.

Refiere que en sistema de gestión Siglo XXI se advierte que la demanda en la cual se cuestiona la legalidad de los actos administrativos que sirven de título ejecutivo está pendiente de fallo, por lo que está acreditada la falta de ejecutoriedad del título ejecutivo, por encontrarse Litispendencia respecto de la resolución sanción, por lo que está llamada a prosperar la excepción.

Aduce que estar probadas las excepciones de falta de ejecutoriedad e interposición de demanda, se estudia si es procedente la suspensión o la terminación del proceso de cobro coactivo y el levantamiento de las medidas cautelares.

Hace referencia al artículo 833 del E.T. y una decisión de la Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del expediente n.º 2500233700020160137800, para significar que se apartaba de esta providencia, toda vez que el artículo 101 del CPACA prescribe que la admisión de la demanda contra el acto que presta mérito ejecutivo no suspende el procedimiento de cobro coactivo. De modo que, el artículo 101 del CPACA y el artículo 833 del E.T. regulan supuestos procesales diferentes, pues el primero, regula la suspensión del proceso por litispendencia cuando esta se solicita por el ejecutado una vez ya han sido decididas las excepciones o se ha ordenado seguir adelante con la ejecución y el segundo, regula la consecuencia procesal de la decisión de las excepciones y limita

el seguir adelante con la ejecución respecto de los títulos que no se vean afectados con las excepciones declaradas.

Concluyó que si procedía la terminación del proceso de cobro coactivo y el levantamiento de medidas cautelares al haberse encontrado probadas las excepciones de interposición de demanda y falta de ejecutoria del título.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, en el cual solicita se revoque la sentencia de primera instancia, con fundamento en los siguientes argumentos³:

Aduce que el juzgado de instancia no acertó al determinar que se acreditó la falta de título ejecutivo por encontrarse litisdependencia respecto de la resolución sanción y como consecuencia de lo anterior procedía la terminación del proceso de cobro coactivo, argumento que debe ser revocado, pues el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en un proceso de idénticas características ya se pronunció, manteniendo incólumes en el ordenamiento los actos administrativos proferidos por la entidad.

En el trámite del proceso administrativo de cobro coactivo previsto en el CPACA, tal como se desprende de lo señalado en el artículo 101 del mismo ordenamiento sólo serán demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los actos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden créditos, atendiendo la regla que la admisión de la demandada contra los anteriores actos o contra el que constituye el título ejecutivo no suspende el procedimiento de cobro coactivo.

Conforme lo expuesto por el Consejo de Estado, una vez en firme el acto administrativo diferente al tributario, por sí mismo es suficiente para reclamar de él las prestaciones económicas que en este se imponen. En efecto en el caso de los actos administrativos comunes en donde la ejecutoria no se traslada a la resulta de la acción litigiosa, sino que está se da después de agotarse los elementos rituales señalados en el artículo 87 del CPACA y luego de ello y a voces del artículo 89 del mismo ordenamiento.

³ Folios 155-162 del cuaderno principal.

En ese sentido, la Resolución 25036 de 21 de abril de 2014, trata el proceso de cobro coactivo de la superintendencia, no tiene una regla especial que lo rijan, por tanto, se aplica el CPACA y el Estatuto Tributario, razón por la cual se dio aplicación al artículo 101 del CPACA, disposición que no suspende el procedimiento de cobro coactivo y, en todo caso cuando se suspende de forma excepcional, dicha suspensión no da lugar al levantamiento de las medidas cautelares.

Afirma que actuó debidamente y conforme a las facultades administrativas que le fueron conferidas en virtud de la Constitución y la ley, respetando el derecho al debido proceso y contradicción.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Corrido el traslado para alegar de conclusión, la parte demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda (memorial allegado de forma electrónica, según informe secretarial).

La **parte demandada** no presentó alegatos de conclusión.

El **Ministerio Público** emitió concepto radicado en esta Corporación, en el cual solicita confirmar la sentencia apelada, en consideración de que la entidad demandada debía atender el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario, también debió dar aplicación al artículo 833 del E.T. que es una norma de procedimiento o norma sustancial, como lo prevé la Corte Constitucional.

Señala que, dentro del presente proceso de cobro coactivo, la entidad demandada encontró probada la excepción de interposición de demanda en nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que se ha de aplicar lo dispuesto en el artículo 833 del Estatuto Tributario, y ordenar la terminación del proceso de cobro coactivo y el levantamiento de las medidas cautelares decretadas y practicadas dentro de dicho proceso.

Lo anterior, pues así lo dispone dicha norma de procedimiento aplicable al proceso adelantado por la entidad demandada, y no existe otra disposición legal que impida su aplicación en el presente caso, o que permita que la entidad demandada sustituya la terminación del proceso por su suspensión como lo ordenó en el artículo tercero de la Resolución 125 del 5 de enero de 2016; lo que permite

establecer que la entidad demandada no atendió las disposiciones legales aplicables al cobro coactivo adelantado por ella y a las que estaba obligada.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente, en segunda instancia, para conocer de las apelaciones contra las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

PROBLEMA JURÍDICO

Con fundamento en el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, corresponde a la Sala determinar si se encuentra probada la excepción de falta de ejecutoria del título y, en consecuencia, si es procedente la terminación del proceso y el levantamiento de las medidas cautelares determinadas por la jueza de primera instancia.

Son **hechos probados** en el proceso, los siguientes:

1. Mediante la Resolución n.º 25036 de 21 de abril de 2014, el Superintendente de Industria y Comercio impuso sanción, entre otros, al señor GERARDO IGNACIO ARDILA CALDERÓN, equivalente a \$65.296.000 (ff. 1-82 c.a.).
2. La parte demandante presentó recurso de reposición, el cual fue decidido mediante la Resolución n.º 53788 de 3 de septiembre de 2014, modificando el acto sancionatorio (ff. 83-135 c.a.).
3. El 4 de noviembre de 2015, la Coordinadora del Grupo de Cobro Coactiva de la Superintendencia de Industria y Comercio libró mandamiento de pago contra la parte actora, por la suma de \$65.296.000 de capital, más los intereses, ordenó el embargo y secuestro de los bienes muebles e inmuebles (f. 149 c.a.).
4. El 24 de noviembre de 2015 el demandante presentó excepciones contra el mandamiento de pago (ff. 152-154 c.a.).

5. Mediante Resolución 125 de 5 de enero de 2016, la entidad demandada declaró probada la excepción de interposición de demanda, ordenó suspender el proceso de cobro coactivo y no probada la excepción de falta de ejecutoria del título, decisión contra la cual el demandante presentó recurso de reposición, el cual fue desatado por la Resolución 6821 de 17 de enero de 2017 (ff. 218-224 c.a.).

Visto lo anterior, corresponde a la Sala estudiar **si se encuentra probada la excepción de falta de ejecutoria del título y, en consecuencia, si es procedente la terminación del proceso y el levantamiento de las medidas cautelares determinadas por la jueza de primera instancia.**

La entidad demandada manifiesta que los actos administrativos diferentes a los referidos a tributos quedan en firme conforme lo previsto en el artículo 87 del CPACA, quedando a su vez ejecutoriados, como lo establece el artículo 89 del mismo ordenamiento, por lo que teniendo en cuenta que la Resolución 25036 de 2014 que impuso sanción al demandante, no tiene una regla especial que lo rijan para hacer efectivo el cobro, era procedente aplicar el CPACA y el Estatuto Tributario.

Sostiene que esa entidad aplicó el artículo 101 del CPACA, disposición que no suspende el procedimiento de cobro coactivo y, en todo caso cuando se suspende de forma excepcional, dicha suspensión no da lugar al levantamiento de las medidas cautelares.

El a quo consideró que el procedimiento de cobro coactivo aplicable para este caso era el establecido en el Estatuto Tributario, pese a que el título ejecutivo no corresponda a la materia tributaria, por lo que la ejecutoriedad del mismo se rige por lo previsto en el artículo 829 del E.T.

Precisó que al estar demostrada la excepción de interposición de la demanda, se comprende que está acreditada la falta de ejecutoria del título ejecutivo, por encontrarse litispendencia respecto de la resolución sancionatoria y era procedente terminar el proceso y levantar las medidas cautelares conforme al artículo 833 del E.T.

En ese contexto, es pertinente indicar que sobre el alcance y los efectos de la remisión normativa que hace el CPACA a las disposiciones que rigen el

procedimiento administrativo para el cobro coactivo, el Consejo de Estado en sentencia de 14 de agosto de 2019, C.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez expediente interno n.º 23471, en un caso similar al que es objeto de estudio, consideró:

Desde antes de que entrara en vigor el CPACA, el artículo 5.º de la Ley 1066 de 2006 les ordenó a las entidades públicas aplicar el procedimiento de cobro coactivo previsto en el ET. Este precepto remisivo se expidió a fin de unificar el procedimiento aplicable por las autoridades administrativas investidas de la entonces denominada «*jurisdicción coactiva*», como lo precisaron las sentencias de esta Sección del 05 de junio de 2014 (exp. 19664, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez) y del 25 de abril 2018 (exp. 19723, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez).

Al expedirse el CPACA, se adoptaron nuevas reglas sobre el procedimiento de cobro coactivo que, aunque no derogaron ni expresa ni tácitamente el referido artículo 5.º de la Ley 1066 de 2006, sí le dieron alcance a la regla procedimental que contenía. Concretamente, el artículo 100 del CPACA definió las reglas procedimentales para el cobro coactivo de las sumas líquidas de dinero adeudadas a entidades públicas, para lo cual señaló tres situaciones, a saber: (i) los procedimientos regidos por reglas especiales se rigen por ellas; (ii) los que carecen de regulación especial, se rigen por lo dispuesto en el Título IV de la Parte Primera del CPACA y, en lo no previsto por esa normativa, por lo previsto en el ET; y, finalmente, (iii) los relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario aplican las reglas especiales del ET. De manera supletoria, el último inciso de la disposición señaló que los aspectos del cobro que no estén regulados en el ET o en las respectivas normas especiales se rigen, siempre que sea compatible con dichos regímenes especiales, primero, por las reglas generales del procedimiento administrativo de la Parte I del CPACA y, en segundo lugar, por las disposiciones contempladas para el proceso ejecutivo singular en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso (CGP, Ley 1564 de 2012).

En criterio de esta Corporación, en la medida en que el Título IV de la Parte Primera del CPACA regula con mayor grado de detalle la misma materia abarcada por el artículo 5.º de la Ley 1066, debe entenderse que el CPACA precisó la regla del procedimiento inicialmente establecida en esa norma (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, concepto del 05 de junio de 2014, expediente 2164, CP: Germán Alberto Bula Escobar). De ahí que, a partir de la vigencia del CPACA, la remisión genérica a los procedimientos de cobro del ET inicialmente consagrada en el artículo 5.º de la Ley 1066 de 2006, debe analizarse bajo el alcance dado por el citado artículo 100 del CPACA, en virtud del cual la aplicación de las reglas sobre procedimiento de cobro coactivo del ET solo tiene lugar cuando: (a) se adelanta la ejecución de deudas de naturaleza tributaria; (b) corresponda por remisión normativa expresa⁴; y (c) cuando el legislador no haya fijado un procedimiento de cobro coactivo particular para ejercer la función de cobro (en cuyo caso se aplicará de manera conjunta con las reglas del Título IV del CPACA).

3- Debe recalcar que en esta última circunstancia la remisión hecha desde el artículo 100 del CPACA se circunscribe, exclusivamente, a las «*reglas de procedimiento*» para el cobro coactivo consagradas en el ET. En esa medida, la disposición del CPACA se ciñó a adoptar un procedimiento que ya había demostrado ser efectivo para encauzar las prerrogativas de autotutela administrativa. En ninguna medida tenía la vocación de derogar el procedimiento administrativo general que regula el propio CPACA. Por ende, cuando se trata de títulos ejecutivos cuya producción se rige por el CPACA, este compendio normativo constituye el punto de partida del procedimiento de cobro coactivo y, solo en lo que no resulte contradictorio

⁴ Las normas particulares pueden remitir al procedimiento de cobro del ET, como sucede con el cobro de obligaciones de tipo aduanero, con fundamento en el artículo 542 del Estatuto Aduanero.

con el CPACA es aplicable el ET, gracias a la remisión establecida en el ordinal 2.º del artículo 100 del CPACA.

4- Bajo ese entendido, juzga la Sala que el artículo 98 del CPACA impone a las entidades públicas (según la definición que de ellas se efectúa en el parágrafo del artículo 104 *ejusdem*) el deber de recaudar las obligaciones creadas en su favor, siempre que las mismas consten en documentos que presten mérito ejecutivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99 del CPACA.

El ordinal 1.º de este artículo incluye, en el listado de documentos que prestan mérito ejecutivo para el cobro por parte de las entidades públicas, a los actos administrativos «*ejecutoriados*» que impongan a su favor la obligación de pago de una suma líquida de dinero, siempre que se trate de una obligación clara, expresa y exigible. Para la Sala, el concepto normativo de «*acto administrativo ejecutoriado*» debe valorarse de conformidad con lo previsto en el Capítulo VIII del Título III del CPACA sobre la «*conclusión del procedimiento administrativo*», pues, como se señaló líneas arriba, el ET únicamente es aplicable en lo que respecta al *iter* jurídico del cobro y no en lo concerniente a la formación de los actos administrativos que sustentan la ejecución, aspecto suficientemente reglado por el CPACA.

Lo anterior conlleva que en los casos en los cuales se adelanta el cobro de una deuda constituida con fundamento en regímenes normativos distintos al ET, pero aplicando las reglas del procedimiento administrativo de cobro establecidas en ese estatuto, que precisamente es lo que ocurre en el caso aquí enjuiciado, la «*ejecutoria*» del acto administrativo que determinó la deuda se rige por lo preceptuado en el artículo 89 del CPACA y no por lo establecido en el artículo 829 del ET. Queda entonces establecido que para esta Sala cuando el procedimiento para adelantar el cobro coactivo se determine en aplicación de la regla prevista en el ordinal 2.º del artículo 100 del CPACA, el carácter ejecutorio del acto administrativo que determina la obligación por recaudar depende de las previsiones del artículo 89 del CPACA y no de las particulares reglas que sobre esta materia consagra el artículo 829 del ET.

5- Señaladamente, el artículo 89 del CPACA determina que el carácter ejecutorio de los actos administrativos depende de que los mismos hayan adquirido firmeza, en los términos del artículo 87 *ibidem*. A su vez, este dispone que los actos administrativos quedan en firme: (i) desde el día siguiente al de su notificación, si contra ellos no procede ningún recurso; (ii) desde el día siguiente a la notificación de la decisión de los recursos interpuestos; (iii) desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o si se hubiere renunciado expresamente a ellos; (iv) desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos; o (v) desde el día siguiente al de la protocolización del silencio administrativo positivo. Una vez adquirido el atributo de firmeza, y consecuentemente el de ejecutoria, resulta obligatorio el acto expedido en observancia del procedimiento administrativo general, condición que se mantiene a menos de que sea anulado por esta jurisdicción o que se configure en el caso alguna de las causales de pérdida de ejecutoriedad indicadas taxativamente en el artículo 91 del CPACA.

Así pues, a diferencia de lo que sucede con el artículo 829 del ET —que supedita la ejecutoria de los actos administrativos de contenido tributario a la decisión definitiva de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho—, las normas descritas permiten evidenciar que, en el contexto del CPACA, el ejercicio de la acción contencioso-administrativa contra actuaciones de carácter no tributario no afecta la firmeza ni el carácter ejecutorio de dichas actuaciones.

6- Tanto así, que el artículo 101 del CPACA indica expresamente que la admisión de la demanda contra los actos que constituyen títulos ejecutivos a los que aquí nos hemos referido ni siquiera da lugar a la suspensión del procedimiento de cobro coactivo, suspensión que solo se materializa en dos supuestos señalados por esa misma disposición. En primer lugar, por orden de suspensión provisional; y, en segundo lugar, cuando, proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene

seguir adelante la ejecución, esté pendiente el resultado de un proceso judicial de nulidad contra el título ejecutivo y el ejecutado le pida a la Administración la suspensión del procedimiento de cobro coactivo. Para este caso, el ordinal 2.º del artículo objeto de comentario determina, explícitamente, que tal suspensión no «*dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medidas cautelares*», que en el caso del cobro coactivo regulado en el ET corresponden al embargo y el secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad, comprendidas en el artículo 837 de ese estatuto.

7- Observa la Sala que el mandato del ordinal 2.º del artículo 101 del CPACA en por de que se adopten y conserven las medidas cautelares que garantizan que se materialice la ejecución de la deuda después de que la autoridad judicial avale la legalidad del acto administrativo que la determinó, no riñe con la previsión que se efectúa en el último inciso del artículo 837 del ET, de acuerdo con la cual las medidas preventivas decretadas en el procedimiento de cobro coactivo pueden levantarse cuando, admitida la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, el ejecutado preste garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado. Lo anterior se debe, a que tal institución mantiene incólume el medio de pago que garantiza el cumplimiento de la prestación a lo largo del tiempo, en tanto que se resuelve toda duda judicial sobre la legalidad del acto que fijó la suma líquida de dinero a favor de la Administración, que, en definitiva, es el fin que persigue el ordinal 2.º del artículo 101 del CPACA.

Por el mismo fundamento, la Sala observa que cuando se adelante el cobro de títulos ejecutivos no formados bajo el ET siguiendo el procedimiento de cobro coactivo del ET (*i.e.* los casos contemplados en el ordinal 2.º del artículo 100 del CPACA) no puede aplicarse lo previsto en el inciso 1.º del parágrafo del artículo 837 del ET, de conformidad con el cual una vez que se admite la demanda contra el título ejecutivo se deben levantar las medidas cautelares que se hubieren decretado. La conclusión obedece a que tal apartado del parágrafo del artículo 837 del ET contraviene abiertamente el mandato expreso del ordinal 2.º del artículo 101 del CPACA (*i.e.* el de conservar las medidas cautelares) y la finalidad a la que obedece, razón por la cual no encuadra en la remisión normativa que desde el artículo 100 del CPACA se hace al ET.

De conformidad con lo analizado, determina la Sala que en los eventos contemplados en el ordinal 2.º del artículo 100 del CPACA la única consecuencia jurídica que deriva de que se haya demandado el título ejecutivo es la eventual suspensión del procedimiento de cobro coactivo, bajo las condiciones fijadas por el ordinal 2.º del artículo 101 del CPACA; esto sin perjuicio de que para obtener el levantamiento de las medidas cautelares existentes, o que se decreten en el futuro, el ejecutado aporte la garantía bancaria prevista a tal fin en el último inciso del artículo 837 del ET.

Conforme a la providencia citada, se debe tener en cuenta el procedimiento que es utilizado para la producción del acto administrativo que constituirá el título ejecutivo, pues si la formación de éste se orienta por el CPACA, este compendio normativo constituye el punto de partida del procedimiento de cobro coactivo y, solo en lo que no resulte contradictorio con el CPACA es aplicable el E.T., conforme a la remisión establecida en el numeral 2º del artículo 100 del CPACA.

De igual manera, el Alto Tribunal Contencioso determinó que en los casos en los que se adelanta el cobro de una deuda constituida con fundamento en regímenes normativos distintos al E.T., pero aplicables las reglas del procedimiento

administrativo de cobro establecido en ese estatuto, la ejecutoria del acto administrativo que determinó la deuda se rige por lo preceptuado en el artículo 89 del CPACA y no por lo previsto en el artículo 829 del E.T.

En el presente caso, los actos administrativos acusados tienen como fundamento el título ejecutivo contenidos en las Resoluciones n.º 25036 y 53788 ambas de 2014, expedidas por el Superintendente de Industria y Comercio, mediante las cuales impuso sanción, entre otros, al señor GERARDO IGNACIO ARDILA CALDERÓN, equivalente a \$65.296.000, por incurrir en la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 199, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

En ese sentido, conforme a la jurisprudencia citada, la sanción cuya ejecución se adelanta fue impuesta al demandante mediante un procedimiento sancionador que no es de contenido tributario, pues la formación de la resolución sanción se hizo conforme a lo previsto en el Decreto 2153 de 1992 y las disposiciones pertinentes del CPACA. Así, se advierte que la Superintendencia de Industria y Comercio no tiene un procedimiento administrativo especial para la formación de los actos administrativos mediante los cuales impone sanciones, por lo que, las normas del procedimiento administrativo general, incluidos los artículos 87 y 89 del CPACA le son aplicables, conforme con el artículo 100 numeral 2º de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, las Resoluciones n.º 25036 y 53788 ambas de 2014 quedaron en firme y adquirieron carácter ejecutorio, según lo previsto en los artículos 87 y 89 del CPACA, razón por la cual la entidad demandada quedó habilitada para ejecutar la deuda determinada y exigir la obligación a su favor.

Ahora, si bien en los actos administrativos demandados se declaró probada la excepción de interposición de demanda, lo cierto es que conforme al artículo 101 del CPACA la admisión de la demanda contra los actos que constituyen el título ejecutivo no dan lugar a la suspensión del procedimiento de cobro coactivo y, solo en dos eventos es procedente la suspensión del proceso: i) por orden de suspensión provisional de los actos y ii) cuando, proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, esté pendiente el resultado de un proceso judicial de nulidad contra el título ejecutivo y el ejecutado le pida a la Administración la suspensión del procedimiento de cobro coactivo. Sin embargo, tal suspensión no da lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medida cautelares.

Por lo tanto, contrario a lo establecido por el *a quo*, para el caso en estudio, la interposición de la demanda contra los actos administrativos que constituyen el título ejecutivo no restringe la ejecutoria de los mismos, ni suspende el procedimiento de cobro coactivo, en virtud de los artículos 87, 89 y 101 del CPACA, siendo inaplicable para el presente caso, las disposiciones previstas en los artículos 833 y 837 del E.T. por resultar contrarias al mandato expreso del ordinal 2º del artículo 101 del CPACA, como fue expuesto por el Consejo de Estado en la sentencia citada en precedencia.

Así mismo, según lo previsto en el artículo 101 del CPACA, en el evento de que llegare a suspenderse el procedimiento de cobro coactivo en los casos allí previstos, ello no da lugar a levantar las medidas cautelares, por lo tanto, conforme fue determinado por la superintendencia demandada, tampoco era procedente levantar las medidas cautelares en este caso. Por lo tanto, **prospera el cargo de apelación.**

En tales condiciones, teniendo en cuenta que la parte demandante no logró desvirtuar la legalidad de los actos administrativos acusados, la Sala **revocará la sentencia de primera instancia.**

condena en costas en primera instancia:

Si bien es cierto la parte demandada no planteó cargo de apelación sobre la condena en costas efectuada en el fallo apelado, lo cierto es que solicita que se revoque la sentencia de primera instancia, la cual será revocada conforme fue expuesto al analizar el cargo de apelación que precede, razón por la cual la Sala analizará la procedencia o no de la condena en costas impuesta por el *a quo*.

Sobre la condena en costas, la Sala resalta que el artículo 361 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, dispone que *«las costas están integradas por **la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.** Las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes»*.

El artículo 365 del Código General del Proceso define las reglas para la determinación de la condena en costas, así:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.
(...)

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción. (Subrayado fuera de texto).

Frente a la condena en costas establecida en el Código General del Proceso, la Corte Constitucional⁵ se pronunció en los siguientes términos:

La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365⁶. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366⁷, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra.

En el presente caso, nos encontramos ante el evento descrito en el numeral 4° del artículo 365 del Código General del Proceso, pues esta sentencia revoca totalmente la del inferior, por lo que parte demandante sería condenada en ambas instancias.

No obstante, como lo ha precisado el Tribunal de cierre de lo contencioso administrativo⁸, esta circunstancia debe analizarse en conjunto con la regla del numeral 8°, que dispone que «*Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*»; y en el presente caso, no existe en el proceso prueba que dé cuenta de las costas que fueron declaradas por el *a quo*, por lo tanto, también se **revocará la condena en costas impuesta en el fallo de primera instancia.**

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-157/13, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁶ Se transcribe el artículo 365 del CGP.

⁷ Se transcribe el artículo 366 del CGP.

⁸ Sentencia del 24 de julio de 2015, exp. 20485, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

Conforme lo expuesto, la Sala **revocará la sentencia de primera instancia, en su lugar, se negarán las pretensiones de la demanda y no condenará en costas.**

- Condena en costas en segunda instancia

De conformidad con los numerales 1 y 8 del artículo 365 del CGP, aplicable por expresa remisión del artículo 306 del CPACA, prevén la condena en costas a la parte que se le resuelva desfavorable el recurso de apelación, y que habrá lugar a éstas cuando aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, la Sala precisa que en este caso el recurso de apelación prosperó, por lo que no procede la condena en costas y agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta –Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 18 de junio de 2019, proferida por el Juzgado 42 Administrativo del Circuito de Bogotá, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Y, en su lugar se dispone:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: No se condena en costas a la parte vencida.

SEGUNDO: No se condena en costas en esta instancia, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: Conforme a los Acuerdos PCSJA2020-11567 de 5 de junio de 2020 y CSJBTA20-60 de 16 de junio de 2020, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, respectivamente, **NOTIFICAR ELECTRÓNICAMENTE** la presente providencia al apoderado de la parte demandante al correo electrónico: info@ortizgutierrez.com.co ; al apoderado de la entidad demandada al correo electrónico: notificacionesjud@sic.gov.co ibeltran@sic.gov.co y al Ministerio Público al correo

namartinez@procuraduria.gov.co

CUARTO: En firme el presente proveído, y hechas las anotaciones correspondientes, remítase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,
Discutida y aprobada en la sesión realizada en la fecha.

(Firma Electrónica)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

(Firma Electrónica)
GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ

(Firma Electrónica)
AMPARO NAVARRO LÓPEZ

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso.