



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

**Bogotá D.C., nueve (9) de julio de dos mil veintiséis (2026)**

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 19001-23-33-000-2018-00094-01 (29453)  
**Demandante:** Luis Fernando Velásquez Caicedo (QEPD) – Sucesores procesales: María Leonor Velasquez Rash y Luis Fernando Velasquez Bueno<sup>1</sup>  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN  
**Temas:** Vinculación del representante legal al procedimiento de cobro coactivo.

**Sentencia de segunda instancia**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 22 de agosto de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca que negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas.<sup>2</sup>

**ANTECEDENTES**

El 21 de octubre de 2016, la División de Gestión Recaudo y Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Popayán de la DIAN, expidió el Mandamiento de Pago 20160307000005, que vinculó como deudor subsidiario a Luis Fernando Velásquez Caicedo, como representante legal de Termocauca S.A. E.S.P, para ejecutar contra él la suma de \$3.423.032.000, por concepto del impuesto sobre la renta y complementarios de las vigencias 1999, 2001 y 2002.

El 9 de noviembre de 2017, el vinculado radicó escrito de excepciones, proponiendo la única de “prescripción de la acción de cobro”, que fue rechazada de plano a través de la Resolución 20170312000002 del 1° de diciembre de 2017, considerando que el conteo de la suspensión e interrupción del término del proceso de cobro coactivo habría demostrado que la prescripción no operó.

El 2 de enero de 2018, el vinculado presentó recurso de reposición que fue resuelto desfavorablemente en la Resolución 20180311000001 del 29 de enero de 2018.

<sup>1</sup> En auto del 10 de febrero de 2021, el magistrado ponente del Tribunal tuvo como sucesores procesales a María Leonor Velásquez Rash y Luis Fernando Velásquez Bueno, con ocasión del fallecimiento del demandante. Ver: Samai del Tribunal, índice 46. “34.Autotramite.pdf”.

<sup>2</sup> Samai del Tribunal, índice 37, que se puede consultar con el número de radicado 19001-23-33-004-2018-00094-00, debido a que la Secretaría del Consejo de Estado modificó el número asignado en la primera instancia.



## DEMANDA

Luis Fernando Velásquez Caicedo, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, formuló las siguientes pretensiones<sup>3</sup>:

“Primera: Que es nulo por carecer totalmente de fundamentos de hecho y de derecho las liquidaciones oficiales base del cobro coactivo adelantado en contra del doctor Luis Fernando Velásquez Caicedo, el Mandamiento de Pago No. 20160307000005 de 21/10/2016, por el cual se vincula a mi mandante en calidad de deudor subsidiario de Termocauca S.A. E.S.P., NIT 817000709-7, acto administrativo suscrito por el doctor José Fernando Mafla Delgado, identificado con cédula de ciudadanía 10.532.066, en su calidad de Gestor I de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Popayán, División de Gestión de Recaudo y Cobranzas; como también, las Resoluciones No. 20170312000002 del 01 de diciembre de 2017, suscrita por el nombrado funcionario, por medio de la cual se resuelven las excepciones formuladas en contra del mandamiento de pago; y No. 20180311000001, del 29 de enero de 2018, suscrita por la doctora Ginna Patricia Zúñiga Diago, Gestor II, Jefe División de Gestión y Cobranzas de la citada entidad, decidiendo el recurso de reposición propuesta contra la anterior.

Segunda: Que en consecuencia, a guisa de restablecimiento, se ordene la terminación y archivo del cobro coactivo adelantado en contra de mi procurado como deudor subsidiario de Termocauca S.A. E.S.P., en el Expediente No. 200000677, actuación surtida por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Popayán, con base en los ineficaces actos de determinación del impuesto de renta y complementarios carentes de una justa causa y legal en tanto se encuentran desprovistos de fundamentos de hecho y de derecho, de los que se desprenden las sanciones contenidas en el mandamiento de pago cuya nulidad se deprecia; y por contera, el levantamiento de todas las medidas cautelares que con fundamento en la mencionada ejecución, se decretaron en contra de los bienes y créditos del doctor Luis Fernando Velásquez Caicedo.

TERCERA: Que se condene en costas y agencias en derecho a la demandada.”

Como concepto de violación expuso que:

Los actos demandados están falsamente motivados porque la sociedad Termocauca S.A E.S.P cumplía con los requisitos para considerarse exenta del impuesto de la renta y complementarios, de conformidad con el artículo 211 del ET, modificado por el artículo 97 de la Ley 223 de 1995, que reguló la situación de las empresas que generan energía eléctrica a base de carbones y energía solar.

Sobre este punto, agregó que excluir a Termocauca S.A del beneficio de la exención vulnera el principio a la igualdad, porque existen pronunciamientos jurisprudenciales que han reconocido el derecho a la exención de otras empresas que se encuentran en las mismas condiciones que la primera. En consecuencia, advierte que la imposición de la sanción impuesta a la contribuyente, con fundamento en el artículo 647 del ET, tampoco es procedente.

Por otra parte, mencionó que, si la obligación no se puede cobrar a la empresa, mucho menos al demandante, quien resultó vinculado al proceso como «deudor subsidiario de unas obligaciones por tanto inexistentes para sí, en cuanto los actos de determinación le resultan totalmente ajenos, producto de una actuación administrativa en la que no fue sujeto pasivo; por ende, siendo esta la única oportunidad de discutir la antijuricidad de las obligaciones que se le pretenden oponer para su pago (...)»<sup>4</sup>. Añadió

<sup>3</sup> Ibidem. “05.Demanda.pdf”.

<sup>4</sup> Ibidem, pág. 30.



que no participó en la creación de los actos que sirven de base al cobro, ni fue constituido como parte en el proceso de su expedición, pues la vinculación fue dispuesta en el mandamiento de pago.

Finalmente, afirmó que «los actos de determinación que comportan el fundamento del cobro coactivo adelantado [en contra del demandante] deben considerarse inexistentes; en cuanto inicialmente imponen una carga (...) a Termocauca S.A E.S.P, entidad que a la sazón se encontraba amparada por una exención frente al impuesto (...) prosiguiendo con la imposición de unas sanciones que, en último término se trasladan a mi poderdante»<sup>5</sup>.

### CONTESTACIÓN DE DEMANDA

La DIAN se opuso a las pretensiones de la demanda, argumentando que:

Conforme al artículo 818 del ET el término de prescripción se interrumpió el 24 de noviembre de 2009 al suscribirse la Facilidad de Pago 2009007, en la que se concedió un plazo de 5 años para la cancelación de la totalidad de las obligaciones, esto es, hasta el 25 de noviembre de 2014. Como la contribuyente no pagó, mediante Resolución 201508110000001 del 9 de enero de 2015, se declaró sin vigencia la facilidad de pago, iniciando de nuevo el término de prescripción.

El 21 de octubre de 2016 se libró mandamiento de pago vinculando al demandante, quien fue notificado el 17 de noviembre de 2017. El señor Velásquez Caicedo propuso la excepción de prescripción, que fue negada mediante la Resolución 20170312000002 de 1° de diciembre de 2017, contra la que interpuso recurso de reposición, agregando la excepción de falta de título ejecutivo, que fue declarada improcedente por la demandada al haber sido propuesta por fuera de la oportunidad procesal.

Adicionó que el otorgamiento de la facilidad de pago no fue ajena al demandante, por cuanto él en su condición de representante legal y gerente de Termocauca S.A E.S.P fue quien la solicitó, y a quién le fue notificada, de manera que tuvo pleno conocimiento de ese acto, así como de los actos de determinación.

En cuanto a la vinculación del demandante al proceso de determinación, afirmó que el título constituido debidamente contra el deudor principal es válido contra el deudor subsidiario. Apoyó la afirmación en los Conceptos de la DIAN 040423 de 14 de julio de 2003 y 038763 de 7 de julio de 2003, y la sentencia C-140 de 2007 de la Corte Constitucional.

### SENTENCIA APELADA

En la sentencia del 22 de agosto de 2024, el Tribunal Administrativo del Cauca negó las pretensiones de la demanda, argumentando que:

En virtud de lo señalado en los artículos 828, 829 y 831 del ET, en el marco del proceso de cobro coactivo, solo es posible debatir la configuración de las excepciones que taxativamente admite la ley que se pueden proponer en contra del mandamiento de pago, excluyendo los argumentos dirigidos a cuestionar la legalidad de los títulos que se pretendan ejecutar, ya que el proceso de cobro tiene

<sup>5</sup> *Ibidem*, pág. 32.



la finalidad de estudiar los aspectos relacionados con la eficacia de la obligación y el de determinación se ocupa de la validez del título que la contiene.

Dicho esto, indicó que los cuestionamientos acerca de la procedencia de la exención del impuesto de renta a cargo de Termocauca S.A corresponden a un juicio de legalidad de los actos de determinación que es improcedente analizar en esta controversia, que se centra en las resoluciones del proceso de cobro.

A su vez, señaló que es procedente estudiar la excepción de la prescripción de la acción, aunque la demandante omitió incluirla como un cargo autónomo en el concepto de violación. Explicó que la parte sí la mencionó en los alegatos de conclusión por lo que era necesario pronunciarse al respecto, máxime cuando esta excepción puede analizarse de oficio.

Para resolver, indicó que, de la aplicación de los artículos 814, 817 y 818 del ET, se deduce que, al suscribirse un acuerdo de pago, el término de prescripción se interrumpe; y si el acuerdo de pago se frustra, reinicia el conteo del término a partir de la notificación de la resolución que deje sin efectos el acuerdo de pago<sup>6</sup>.

En este contexto normativo, afirmó que el 24 de noviembre de 2009, Termocauca S.A le solicitó a la DIAN firmar un acuerdo de pago respecto de las acreencias que existían, para ese momento, con la Administración tributaria. El acuerdo se concedió a través de la Resolución 200900007 del 24 de noviembre de 2009, cobijando lo adeudado por concepto del impuesto de renta de los años gravables 1998, 1999, 2001 y 2002; con plazo otorgado hasta el 24 de noviembre de 2014. Debido a la frustración del acuerdo, a través de la Resolución 20180081100001 del 9 de enero de 2015, la DIAN dejó sin efecto la facilidad de pago inicialmente otorgada.

Considerando que la Resolución del 9 de enero de 2015 fue notificada el 20 de enero de 2015, afirmó que desde esa fecha comenzó a correr nuevamente el término de 5 años de la prescripción, motivo por el cual, tanto el mandamiento de pago del 10 de febrero de 2015, librado en contra de Termocauca S.A E.S. P, como el mandamiento de pago del 21 de octubre de 2016, que vinculó el demandante al proceso de cobro, no están afectados con la prescripción de la acción.

Por otro lado, refirió que la parte demandante propuso en los alegatos de conclusión un argumento acerca de la «irregularidad de su vinculación como deudor subsidiario», que no correspondía resolver, porque con ello se modificaría la causa petendi resuelta en la controversia, y se estudiarían argumentos nuevos con trasgresión del derecho de contradicción.

Finalmente, no condenó en costas, porque no fueron acreditadas las expensas, conforme al artículo 365 del CGP.

## RECURSO DE APELACIÓN

Luis Fernando Velásquez Caicedo interpuso recurso de apelación solicitando revocar la sentencia de la primera instancia, por lo siguiente:

<sup>6</sup> Sobre la interrupción del término de la prescripción citó sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta, rad. 20667, MP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y rad. 15783, MP. Héctor J. Romero Díaz.



Afirmó que la DIAN lo vinculó «en calidad de deudor solidario en su condición de representante legal [de la sociedad] nada más que mediante la expedición en su contra de un auto de mandamiento de pago que no fue precedido de ningún otro acto que le permitiera ejercer sus derechos de defensa y contradicción durante (...) o aún después el procedimiento administrativo de determinación oficial de los tributos en que se pretende sustentar el cobro (...)».

Señaló que el tribunal rechazó los argumentos de la demanda, entre ellos, la inexistencia del título. Sobre esto, consideró que toman especial relevancia las afirmaciones hechas en la demanda acerca de la vinculación del señor Velásquez Caicedo, porque el tribunal excluyó del análisis todos aquellos aspectos relacionados con la legalidad de los actos de determinación, sin considerar que la DIAN lo obliga a responder por unas obligaciones que le resultan ajenas, pues con ellas solo se comprometió a Termocauca S.A. Subrayó que si bien los alegatos de conclusión profundizaron los argumentos de la demanda, el tribunal concluyó que se trataba de cargos novedosos lo que condujo a la sentencia ya conocida.

Por otra parte, respecto a la interrupción del término de prescripción de la acción de cobro, refirió que aquella no puede trasladarse a él, considerando que el acuerdo de pago fue suscrito solamente entre Termocauca S.A E.S.P y la DIAN, sin contar con su participación, por lo que no ejerció contradicción alguna frente a los actos que contienen la obligación, ni tuvo parte en la conciliación del pago de lo adeudado. Debido a esto, adujo que los medios de defensa contenidos en el artículo 831 del ET son insuficientes para ejercer la necesaria contradicción del cobro, porque «lo que se reclama en realidad es que, a falta de un acto administrativo en que se individualizaran las circunstancias que configuran la solidaridad, los términos de prescripción [frente al demandante] continuaron su curso; máxime que en este caso no aplican los artículos 793 y 794 del ET, por simple sustracción de materia, en cuanto no se trató de uno de los sujetos a quienes le son aplicables tales preceptos ».

Añadió que tampoco se expidió un acto previo al cobro coactivo de la obligación para vincularlo a él como deudor, como lo ordena el artículo 795 del ET, según el cual, se debe declarar la calidad de «deudor solidario» en una resolución aparte de las que establezcan la obligación o impongan una sanción contra el deudor principal. Citó la sentencia C-1201 de 2003, de la Corte Constitucional, a partir de la que interpreta que el deudor solidario y el subsidiario deben ser citados oportunamente al proceso de determinación de la obligación, y como esto no ocurrió, considera que la excepción de prescripción de la acción sí se configuró.

Continuó señalando que, conforme a todo lo antes de expuesto, «es incuestionable que un tema de decisión lo constituye la falta de título ejecutivo, no solo porque aquel aducido por la Administración de Impuestos carece de fundamentos de hecho y de derecho (...), sino porque el mismo no puede producir efectos en contra de una persona ajena a la actuación de determinación a quien no se le vinculó, sino a través del auto de mandamiento de pago...».

No se pronunció sobre las costas procesales.





## TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

El 19 de noviembre de 2024, fue admitido el recurso de apelación presentado por Luis Fernando Velásquez Caicedo.

Notificada la admisión, las partes no se pronunciaron, ni el Ministerio Público.

Por otro lado, se precisa que, mediante acta del 19 de junio 2025<sup>7</sup>, se designó como conjuuez al Dr. Juan de Dios Bravo González, a efectos de completar el *quorum* decisorio. Sin embargo, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 116 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, si se modifica la integración de la sala, los nuevos magistrados desplazarán a los conjueces, por lo que, considerando el nombramiento de la doctora Claudia Rodríguez Velásquez como magistrada de la Sección Cuarta, se desplaza al conjuuez designado.

Finalmente, mediante auto del 28 de mayo de 2026<sup>8</sup>, la Sala requirió a la DIAN para que allegara completo el expediente administrativo del proceso de cobro coactivo, incluidas las actuaciones relacionadas con el señor Luis Fernando Velásquez Caicedo, como deudor subsidiario; al cual, la demandada dio respuesta mediante memorial radicado el 5 de junio de 2026<sup>9</sup>.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### Problema jurídico

Se decide la legalidad de la Resolución 20170312000002 del 1° de diciembre de 2017 que resolvió las excepciones formuladas por el demandante contra el Mandamiento de Pago 20160307000005 del 21 de octubre de 2016, y de la Resolución 20180311000001 del 29 de enero de 2018 que resolvió el recurso de reposición.

De acuerdo con el recurso de apelación, la Sala debe establecer si:

- (i) Es procedente la vinculación del señor Velásquez Caicedo al proceso de cobro coactivo contra la sociedad Termocauca S.A. en calidad de deudor subsidiario. En caso afirmativo, deberá determinarse si la Dian podía ejecutar al demandante por el pago de la obligación inicialmente determinada a la sociedad de la que fue representante legal.
- (ii) Operó la prescripción de la acción de cobro.

### Vinculación al proceso de cobro del señor Velásquez Caicedo

El apelante cuestiona que la sentencia de primera instancia omitió estudiar los argumentos que versan sobre su vinculación al proceso de cobro coactivo, aun cuando los actos administrativos que sirven de base a la ejecución fueron expedidos sin su participación, lo que deriva en su inexistencia. En ese contexto, alega que el tribunal debió referirse al hecho de que fue vinculado al proceso coactivo en el

<sup>7</sup> Samai, índice 16.

<sup>8</sup> Samai, índice 20.

<sup>9</sup> Samai, índice 30.



mandamiento de pago, sin que antes le fuera permitido ejercer el derecho de contradicción o se expidiera un acto previo de acuerdo con lo reglado en el artículo 795 del ET.

Para resolver, de acuerdo con el principio de congruencia reglado en el artículo 281 del CGP, la sentencia debe versar sobre los hechos y pretensiones que efectivamente hayan sido expuestos en la demanda. Este principio también aplica para la sentencia de segunda instancia que tiene que referirse a lo sustentado en el recurso, siempre que no exceda el contenido de lo demandado<sup>10</sup>.

Dicho esto, la Sala observa que el *a quo* se relevó de estudiar dos asuntos: (i) los argumentos relacionados con la procedencia de la exención que, según el demandante, debió aplicarse al impuesto de renta y complementarios de la sociedad Termocauca S.A y (ii) la supuesta irregularidad de la vinculación del señor Velásquez Caicedo, como «deudor subsidiario», al proceso de cobro coactivo.

Sobre el primero de estos dos asuntos, la Sala comparte la decisión del tribunal, pues aquí se demanda la nulidad de los actos que pertenecen al proceso de cobro coactivo, por lo cual, aplica la limitación regulada en el inciso 1° del artículo 829-1 del ET, que excluye del examen de legalidad del proceso de cobro coactivo aquellos argumentos dirigidos a debatir la legalidad de los actos que sirven como base al cobro<sup>11</sup>. En este contexto, la procedencia de la exención prevista en el artículo 211 *ibidem*, a su vez, modificado por el artículo 97 de la Ley 223 de 1995, escapa del objeto de litigio.

Ahora, acerca del segundo aspecto, la Sala se aparta de la consideración del *a quo*, porque el contenido de la demanda permite inferir que el señor Velásquez Caicedo sí propuso un cargo en el que cuestionó su vinculación al proceso de cobro «como deudor subsidiario», sobre la base de que el cobro de la obligación no podía extenderse a él por no haber sido vinculado al proceso de creación de los actos que fundamentan el cobro, al que solo fue llamada la sociedad Termocauca S.A como sujeto pasivo del impuesto. Por lo tanto, la sentencia de primera instancia incurre en un yerro, al haber omitido el estudio. Estando acreditado que el recurrente incluyó en la apelación argumentos similares a los de la demanda, corresponde resolverlos en esta instancia.

Previo a resolver, el primer tema por considerar es la necesaria distinción que, en este caso, debe hacerse de los conceptos de «deudor solidario» y «deudor subsidiario», pues el demandante hace referencia a ambos de manera indistinta, pero en el orden jurídico, su aplicación se apoya en diversas fuentes normativas y, asimismo, derivan de ellos consecuencias igualmente desiguales que inciden en el estudio de la legalidad de los actos del cobro coactivo.

Tamayo Jaramillo explica que la responsabilidad solidaria implica que un acreedor puede reclamar a todos aquellos deudores de quien se predica la solidaridad, ya sea conjuntamente, o a cualquiera de ellos<sup>12</sup>. La doctrina más reciente define: «la solidaridad es el vínculo jurídico en el cual existe pluralidad de sujetos acreedores o deudores, en donde uno de los acreedores puede exigir la totalidad de la obligación del

<sup>10</sup> Sobre el principio de congruencia: Rad. 30026. CP. Luis Antonio Rodríguez Montaña.

<sup>11</sup> Acerca de la aplicación del artículo 829-1 del ET: Rad. 29114. CP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>12</sup> Tamayo Jaramillo, J. "Tratado de Responsabilidad Civil". Editorial Legis. 2007. Reimpresión del 2015. P. 49.



deudor y donde uno de los deudores está en la obligación de cumplir íntegramente con la prestación».<sup>13</sup>

La jurisprudencia civil, por su parte, ha explicado que la solidaridad es una modalidad de las obligaciones que priva al deudor de beneficiarse del derecho de excusión, entendido este como «el derecho a pedir que se persiga primero al deudor principal»,<sup>14</sup> pues como deudor solidario, puede ser perseguido por el total de la cosa debida.

De otro lado, la responsabilidad subsidiaria ha sido abordada paralelamente a la solidaria, con la intención de diferenciar sus efectos. Así, la jurisprudencia civil ha concretado que, cuando el legislador establece en un determinado sujeto esta forma de responsabilidad, la subsidiariedad implica que el acreedor podrá reclamar al deudor subsidiario solamente los créditos que no haya podido asumir el deudor principal<sup>15</sup>.

Ahora bien, en materia tributaria, la aplicación de la responsabilidad solidaria y subsidiaria no ha sido pacífica, pues la normatividad contenida al respecto en el Estatuto Tributario ofrece muchos motivos de duda; además el inciso segundo 828-1 del ET fue estudiado en la sentencia C-1201 de 2003, que no se adentró en las distinciones entre deudor solidario y deudor subsidiario, y declaró la exequibilidad del aparte condicionadamente «siempre y cuando se entienda que el deudor solidario debe ser citado oportunamente al proceso de determinación de la obligación tributaria, en los términos del artículo 28 del Código Contencioso Administrativo».

Así, en algunos pronunciamientos<sup>16</sup>, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha distinguido entre la responsabilidad solidaria y subsidiaria, máxime, desde que la Sala unificó su postura en la sentencia del 14 de noviembre de 2019<sup>17</sup>, respecto a la vinculación de los deudores solidarios, garantes y aseguradoras; en la que se mencionan ambos tipos de deudores solidarios y subsidiarios, pero sin diferenciarlos.

La unificación adoptada por la Sección se apoyó en el raciocinio expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-1201 de 2003, respecto a la protección del debido proceso de los garantes y las aseguradoras que, hasta ese momento, habían recibido un trato diferencial frente a los deudores solidarios. Y las reglas de unificación creadas solamente mencionan con certeza y taxatividad a los deudores solidarios.

Empero, tratándose de responsables subsidiarios, la regla de exequibilidad condicionada creada por la Corte Constitucional no cubre a los deudores subsidiarios y tampoco la contenida en la sentencia de unificación de esta Sala de decisión.

Dicho esto, en el caso estudiado, los hechos indican que el señor Velásquez Caicedo fue vinculado como deudor subsidiario al procedimiento de cobro coactivo

<sup>13</sup> Castro Ayala, JG y Calonje Londoño, N. "Derecho de obligaciones. Aproximación a la praxis y a la constitucionalización". Colección Jus. Privado. 2015. Pág. 174.

<sup>14</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 17 de octubre de 1945. MP. Arturo Tapias Piloneta.

<sup>15</sup> *Ibidem*. Sentencia del 26 de agosto de 2019. Radicado 76001-31-03-013-2004-00011-01. MP. Álvaro Fernando García Restrepo.

<sup>16</sup> Por ejemplo: Rad. 23654, 28926 y 28917. MP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>17</sup> Rad. 23018. CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.





que la DIAN adelantaba en contra de la sociedad Termocauca S.A E.S. P, tras considerar que para esa fecha fungía como representante legal de la sociedad.

Respecto a la responsabilidad de quienes por mandato ejercen la representación de un contribuyente, es necesario anotar que, en el ordenamiento jurídico, los representantes legales de las sociedades, por regla general, no tienen una responsabilidad directa de las obligaciones a cargo de los contribuyentes o responsables de las obligaciones tributarias sustanciales porque ellas se predicen de los sujetos pasivos y realizadores del hecho generador<sup>18</sup>.

Luego, la vinculación del representante legal al procedimiento de cobro coactivo debe estudiarse atendiendo lo dispuesto 573 del ET, según el cual los representantes legales responden subsidiariamente por las consecuencias que se deriven del incumplimiento de deberes formales; no sustanciales. Entre las mencionadas consecuencias, por ejemplo, se entiende incluida la posibilidad de imponer al representante legal sanciones relacionadas con la correcta presentación de las declaraciones.

Hecha esta precisión, el señor Velásquez Caicedo no discutió en el recurso de apelación la naturaleza de la obligación que la DIAN pretendió trasladarle, sino el hecho que se le hubiera incluido en el procedimiento de cobro coactivo en calidad de «deudor subsidiario», sin hacer ninguna consideración frente al hecho de que las obligaciones son ajenas a él por haber sido impuestas a la Termocauca S.A.

Al punto, los hechos probados evidencian que la vinculación subsidiaria fue ordenada en el Mandamiento de Pago 20160307000005 del 21 de octubre de 2016<sup>19</sup>, según el cual, «contra el deudor principal Termocauca SA ESP se adelanta proceso de cobro coactivo y está demostrado, que la labor de cobro en su contra ha sido infructuosa, por cuando no se ha logrado el pago total de las obligaciones». Igualmente, el mandamiento de pago indica que las obligaciones ejecutadas y cobradas al demandante son las sanciones contenidas en los siguientes actos de determinación, que cobraron fuerza ejecutoria – hecho no discutido por las partes –:

| Título ejecutivo                                                                                                 | Año  | Impuesto sobre la renta | Sanción por inexactitud |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------------------------|-------------------------|
| Liquidación Oficial de Revisión – Resolución que Resuelve el Recurso de Reconsideración No. 900001 <sup>20</sup> | 1999 | \$0                     | \$1.003.256.000         |
| Liquidación Oficial de Revisión 17042004000018 del 01 de septiembre de 2004 <sup>21</sup>                        | 2001 | \$0                     | \$1.901.690.000         |
| Liquidación Oficial de Revisión 170642006000003 del 2 de marzo de 2006 <sup>22</sup>                             | 2002 | \$0                     | \$518.086.000           |
| Total                                                                                                            |      |                         | \$3.423.032.000         |

<sup>18</sup> Artículo 1° del Estatuto Tributario.

<sup>19</sup> Samai del Tribunal, índice 46. "Folio 2129-2192.pdf". Págs. 71 y 72.

<sup>20</sup> En el expediente se encuentra la liquidación del crédito que identifica el acto administrativo y los valores adeudados discriminados en impuesto y sanción. Ibidem. "Folio 1840-1884.pdf" Pág. 15.

<sup>21</sup> Ibidem. "Folio 385-395.pdf" a "Folio 396-407.pdf".

<sup>22</sup> Ibidem. "Folio 824-847.pdf".



Al contrastar el contenido del mandamiento de pago con cada uno de los tres títulos ejecutivos enunciados, la Sala nota que estos corresponden a actos de determinación oficial del Impuesto de Renta y Complementarios de las vigencias 1999, 2000 y 2001, expedidos en el curso de distintos procesos adelantados por la DIAN en contra de Termocauca S.A E.S. P, que conllevaron la imposición de las sanciones por inexactitud a las que hace referencia el mandamiento de pago y cuyo pago se pretende obtener del señor Velásquez Caicedo, quien no aparece como obligado en los actos ni existen constancias de notificación personal que lo involucren.

Entonces, es preciso inferir que la DIAN pretendió vincular al recurrente, sin que ninguno de los actos que sirven de título ejecutivo le impusiera obligación alguna o fue notificado a él. Es decir que, en criterio de la Administración, los actos administrativos, citados en el mandamiento de pago, pueden servir como título ejecutivo en contra de Termocauca S.A, como obligada principal, y también en contra del señor Velásquez Caicedo, como deudor subsidiario.

Ahora bien, de los actos administrativos examinados, se extrae que el demandante no propuso expresamente la excepción de falta de título ejecutivo <sup>23</sup>, en contra del mandamiento de pago, pues inicialmente, solo alegó la prescripción de la acción de cobro. Más, debe tenerse en cuenta que, tras la notificación de la resolución que negó la prescripción de la acción de cobro, el demandante cuestionó que se le haya vinculado al proceso coactivo, teniendo como base un acto administrativo que determinó obligaciones a Termocauca S.A y no a él; situación que, en su criterio, incidía desfavorablemente en el conteo del término de la prescripción de la acción de cobro.

Entonces, el presente asunto no versará sobre el análisis de la falta de título ejecutivo puesto que no fue propuesta como una excepción en contra del mandamiento de pago, y se procederá a hacer el estudio de procedencia de la vinculación del demandante al proceso de cobro, que sí fue cuestionada durante el curso de la actuación administrativa, y fue incluida como un cargo de nulidad en la demanda.

Para el efecto, es necesario esclarecer si Termocauca S.A estaba en imposibilidad de responder por las deudas insolutas, pues de ello depende que la DIAN pudiera cobrar a un tercero – como es el señor Velásquez Caicedo – unas obligaciones que se soportan títulos ejecutivos expedidos y notificados únicamente a la sociedad contribuyente.

Dicho esto, en el caso analizado, el Certificado de Existencia y Representación Legal de la sociedad, expedido el 25 de enero de 2016<sup>24</sup>, evidencia que, por voluntad de los socios, la empresa fue disuelta a través del Acta 38 del 25 de marzo de 2015, inscrita en el registro mercantil el 24 de abril de 2015.

Tratándose de una sociedad comercial, su liquidación supone la extinción de la personería jurídica; situación legal que se formaliza con la aprobación y registro de la cuenta final de liquidación en el acta de la Cámara de Comercio, en virtud de lo previsto en el numeral 9 del artículo 28 y el artículo 247 del Código de Comercio.

<sup>23</sup> Según las pruebas aportadas por la Dian, tras el requerimiento de la Sala.

<sup>24</sup> Ibidem. "Folio 1886-1927.pdf", Pág. 64.



Ergo, solamente con la prueba de esta inscripción puede tenerse por cierta la extinción de la sociedad comercial.

En esta línea, la Sala infiere que al momento de la expedición y notificación del mandamiento de pago que vinculó al señor Velásquez Caicedo, Termocauca S.A E.S.P había entrado en estado de liquidación, más no se había extinguido su personería jurídica porque no existe constancia del registro de la cuenta de liquidación final. Adicionalmente, los folios del expediente, que tienen fecha posterior a la expedición y notificación del mandamiento de pago, exponen que la DIAN continuó ejerciendo actos de ejecución en contra de la sociedad comercial, por lo cual, tampoco se advierte que el patrimonio social resultara insuficiente para cubrir el pago de la totalidad de las obligaciones adeudadas por Termocauca S.A E.S.P; ni ninguna otra circunstancia que refleje la imposibilidad de la empresa de pagar efectivamente su deuda.

En vista de lo expuesto, como al momento de expedirse y notificarse el mandamiento de pago, el recurrente podía ejercer su derecho de excusión, la Sala advierte que la existencia jurídica de la sociedad excluye la posibilidad de ejecutarlo como «deudor subsidiario». Para eso, la DIAN debía demostrar primero y antes que cualquier otra circunstancia relacionada con el cobro coactivo, que Termocauca S.A, como responsable directa de las obligaciones, se encontraba en una situación que impidiera ejecutar el crédito contra ella, bien sea por la inexistencia de su personería jurídica, el agotamiento de su capital social, o cualquier otra circunstancia que indicara con certeza la imposibilidad de ejecución del total del crédito adeudado por la sociedad contribuyente.

Para la DIAN, la frustración de la facilidad de pago aprobada en la Resolución 20090007 del 24 de noviembre de 2009<sup>25</sup> justificó la vinculación subsidiaria del señor Velásquez Caicedo, porque el incumplimiento de pago declarado en la Resolución 20150811000001 del 9 de enero de 2015<sup>26</sup> evidenciaba, para ella, que no había sido posible obtener de la sociedad la cancelación de la totalidad de la obligación.

Al respecto, es un hecho probado que la facilidad de pago aludida resultó invalidada por incumplimiento de Termocauca S.A E.S.P, pero el fracaso del acuerdo no implica por sí solo que la sociedad comercial estuviera impedida para cubrir la totalidad de sus obligaciones. Por tanto, la frustración de la conciliación puede considerarse, en este caso, como un indicio de que la deuda ejecutada es de difícil cobro, más se echa en falta la comprobación del requisito principal para ejecutar al demandante en el lugar de la sociedad comercial.

Luego, si bien las partes convienen en que el recurrente fungió como representante legal de Termocauca S.A E.S.P, durante todo el procedimiento de cobro, este hecho no es suficiente para activar la competencia de la DIAN de vincularlo al procedimiento coactivo.

Aunque lo expuesto es suficiente para revocar la sentencia de primera instancia, queda por resolver si se configuró la prescripción de la acción de cobro.

<sup>25</sup> Ibidem. "Folio 976-1006.pdf".

<sup>26</sup> Ibidem. "Folio 1390-1448.pdf". Págs. 49 y 50.



## Prescripción de la acción de cobro

En esencia, el recurrente no comparte la sentencia del Tribunal que no encontró probada la prescripción de la acción de cobro, por dos razones. Primero, porque el título ejecutivo de las obligaciones se conformó sin su participación. Segundo, ya que el acuerdo de pago solo comprometió a la sociedad Termocauca S.A, la interrupción del término de la prescripción no puede trasladarse al señor Velásquez Caicedo.

La sentencia apelada consideró no probada la prescripción de la acción de cobro, aduciendo que el Mandamiento de Pago 20160307000005 del 21 de octubre de 2016 fue notificado al demandante antes de que transcurriera el término de cinco (5) años señalado en el artículo 817 del ET, porque al haberse declarado incumplida la facilidad de pago, el término de la prescripción se interrumpió conforme al artículo 818 ibidem y comenzó a correr a partir del día siguiente, motivo por el cual, cuando fue notificado el mandamiento de pago al recurrente no había transcurrido el término de la prescripción.

En este contexto, corresponde resolver si la interrupción del término de la prescripción aplica indistintamente al deudor principal y al vinculado como deudor subsidiario.

La jurisprudencia civil ha indicado que «la prescripción que extingue las acciones requiere cierto lapso de tiempo (...) que se computa desde que la obligación se ha hecho exigible (...) Desde esta perspectiva si el titular de un derecho de crédito dilapida su potestad de procurar del obligado el cumplimiento, o si ejercido este no atiende debidamente las cargas procesales que el ordenamiento impone, quedará expuesto a ver como su derecho se extingue por el modo de la prescripción, sin desconocer que ésta es susceptible de suspensión o interrupción (...)»<sup>27</sup>

De lo transcrito se deduce que la prescripción de la acción de cobro es una carga que el legislador le impone al acreedor, consistente en iniciar y llevar hasta el final la acción ejecutiva en un determinado plazo. Por esta razón, la suspensión o la interrupción deben comprenderse como situaciones específicas que afectan el conteo de ese término, cuya efectividad supone efectos en el derecho de cobro que se predica del acreedor.

En un precedente judicial<sup>28</sup>, esta Sala de decisión consideró que el conteo del término de prescripción no transcurre de manera independiente frente a uno y otro deudor, pues según el numeral 4° del artículo 817 del ET, el término empieza a contar a partir de la ejecutoria del acto administrativo, sin que puedan hacerse distinciones en su aplicación apelando a la calidad del deudor que concurre al pago de la obligación.

Aunado a esto, debe considerarse que tampoco se hace esa distinción en la regulación de la interrupción de la prescripción, pues el artículo 818 del ET señala llanamente que «el término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago (...)».

<sup>27</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 18 de diciembre de 2019, rad. 11001-31-03-018-2013-00104-01. MP. Margarita Cabello Blanco.

<sup>28</sup> Exp. 24959. MP. Julio Roberto Piza Rodríguez.



Todas las anteriores consideraciones conllevan a concluir que el término de la prescripción debe contarse siempre, desde que la obligación se hace exigible, independientemente de si se trata de deudores principales, solidarios o subsidiarios, pues la prescripción es una carga del acreedor que repercute en su derecho al cobro y por eso, el conteo del término no se ve afectado por las situaciones subjetivas en las que se encuentren aquellos.

Descendiendo al caso concreto, las partes convienen en que el mandamiento de pago fue notificado al demandante el 17 de noviembre de 2017. En consecuencia, dado que el término de la prescripción se interrumpió el 24 de noviembre de 2009 y comenzó a contar desde el inicio, a partir de la ejecutoria de la Resolución 20150811000001 del 9 de enero de 2015<sup>29</sup>, con la que la DIAN declaró sin vigencia la facilidad otorgada, es evidente que, a la fecha de notificación del mandamiento de pago, no había ocurrido el fenómeno prescriptivo. Asimismo, el término corrió y se interrumpió indistintamente, para la obligada principal como para el señor Velásquez Caicedo.

Así las cosas, si bien el cobro no se afectó por la prescripción de la acción coactiva, la vinculación del recurrente al procedimiento fue irregular como se estableció anteriormente, motivo por el cual, prosperan los cargos de apelación y, en consecuencia, se revocará la sentencia de la primera instancia, de conformidad con las consideraciones expuestas.

### **Condena en costas**

En el presente asunto, la Sala revocó en su totalidad la sentencia proferida por el *a quo*, en su lugar, accedió a las pretensiones de la demanda, por lo que, de conformidad con los numerales 1 y 3 del artículo 365 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, procede la condena en costas a la parte demandada, porque prosperó el recurso de apelación.

Al efecto, se tasan las agencias en derecho en un salario mínimo (1 smlmv), según lo previsto en el Acuerdo PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025, por lo que se ordenará al Tribunal Administrativo del Cauca tramitar el respectivo incidente de liquidación de la condena en costas, conforme a las reglas consagradas en el artículo 366 del CGP.

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**

**Primero: Revocar** la sentencia de 22 de agosto de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca. En su lugar, dispone:

“Primero: Declarar la nulidad de la Resolución No. 20170312000002 del 01 de diciembre de 2017, por medio de la cual la DIAN rechazó las excepciones propuestas por Luis Fernando Velásquez Caicedo contra el Mandamiento de

<sup>29</sup> Samai del Tribunal, índice 46. “Folio 1390-1448.pdf”. Págs. 49 y 50.





Radicado: 19001-23-33-000-2018-00094-01 (29453)  
Demandante: Luis Fernando Velásquez Caicedo

Pago No. 20160307000005 de 21 de octubre de 2016; y de la Resolución No. 20180311000001 de 29 de enero de 2018, que resolvió el recurso de reposición.

Segundo: A título de restablecimiento del derecho declarar la terminación del proceso de cobro coactivo adelantado por la DIAN contra Luis Fernando Velásquez Caicedo, en relación con los actos administrativos anulados en este proceso”.

**Segundo: Condenar** en costas a la demandada, para lo cual, se tasan las costas en el componente de agencias en derecho, en un salario mínimo legal mensual vigente (1 smlmv), conforme a las consideraciones expuestas. En consecuencia, ordenar al tribunal que dé trámite al respectivo incidente, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

*(Firmado electrónicamente)*

**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO** **MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Presidente

*(Firmado electrónicamente)*

*(Ausente con permiso)*

**WILSON RAMOS GIRÓN**

*(Firmado electrónicamente)*

**CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ**

La validez e integridad de este documento pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:  
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>