



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	70-001-23-33-000-2018-00317-00
DEMANDANTE:	AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P. “ADESA”
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SINCELEJO
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P. - ADESA, mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita que se declare la nulidad de las Resoluciones N° 01853 del 23 de julio de 2018 y 02971 del 3 de septiembre de 2018, a través de las cuales, el **MUNICIPIO DE SINCELEJO** rechazó por extemporáneas las excepciones propuestas por ADESA contra el mandamiento de pago emitido dentro del procedimiento de cobro coactivo N° 2016-RV-0-01, adelantado por el ente territorial.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento, pide que se declare que las excepciones fueron interpuestas dentro del término legal y se ordene la terminación del procedimiento coactivo.

Solicita además, que se levanten las medidas cautelares, hasta tanto este Tribunal se pronuncie de fondo con relación a la demandas incoadas con respecto a los actos administrativos N° 40440 y 40637 de 2016, los cuales, se configuran como el título del cobro coactivo.

Por último, pide el reintegro de los valores objeto del embargo decretado, con los respectivos intereses causados.

Pues bien, una vez revisada la demanda, para proveer sobre su admisión, se observa que la misma no es susceptible de control judicial, por las consideraciones que se pasan a exponer.

CONSIDERACIONES

La jurisdicción contenciosa administrativa tiene por objeto, entre otras funciones constitucionales y legales, conocer las controversias que se deriven de actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetas al derecho administrativo, siempre que esté involucrada una entidad pública¹.

En los eventos litigiosos, originados en virtud de un acto administrativo, existe una particularidad referida a que jurisdiccionalmente, solo pueden ser acusados aquellos que tengan la connotación de definitivos, que según las reglas del estatuto administrativo vigente – Ley 1437 de 2011, son los que deciden directa e indirectamente, el fondo del asunto o hagan imposible la continuación de la actuación administrativa.

En ese orden, los actos administrativos definitivos son aquéllos que, por regla general, concluyen un procedimiento administrativo, iniciado por la administración de oficio o por interés de una parte o por mandato constitucional o legal, según el cual, se resuelva de manera concreta y de fondo, una situación jurídica particular, en el sentido, de crear, modificar o extinguir un derecho debidamente singularizado.

Paralelamente a los actos administrativos que resuelven o ponen fin a un asunto determinado o actuación en ejercicio de funciones administrativas - actos definitivos – se encuentran los actos que preparan, impulsan e instrumentan la decisión final o la ejecutan, es decir, los denominados actos preparatorios, de trámite y de ejecución, los que por su naturaleza jurídica

¹ Artículo 104 CPACA.

carecen de control judicial, tal como lo ha decantado la doctrina y la jurisprudencia de un análisis armónico de los artículos 43, 74 , 75 y 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que rezan:

“ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

(...)

ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.

ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

(...)

Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral”

Sobre el particular, la riqueza jurisprudencial del Honorable Consejo de Estado ha reiterado:

“Los actos de trámite son aquellos de mero impulso de la actuación, que no deciden nada sobre el asunto debatido, pero que instrumentan la decisión final o definitiva, la preparan; son los que permiten llegar al fin del procedimiento, disponiendo los elementos de juicio para que la entidad pueda adoptar la decisión que resuelve la actuación administrativa con voluntad decisoria, que es la que está sujeta a los recursos y acciones de impugnación.”

Los actos de trámite, son disposiciones instrumentales que permiten desarrollar en detalle los objetivos de la administración; entonces la existencia de estos actos no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes con un espectro de más amplio alcance que forma una totalidad como acto. Por el contrario, los actos definitivos ponen fin de manera perentoria a la actuación administrativa, de modo que en ellos se agota la actividad de la administración, o tan sólo queda pendiente la ejecución de lo decidido.

Ahora bien, es cierto que los únicos actos susceptibles de la Acción Contenciosa Administrativa son los actos definitivos, es decir que se excluyen los de trámite, pues éstos se controlan jurisdiccionalmente como parte integrante del acto definitivo y conjuntamente con éste, es decir de aquel que cierra la actuación administrativa. No obstante, el que un acto sea definitivo, no depende siempre de hallarse situado en el final del trámite, pues puede ser que cierre un ciclo autónomo de la actuación administrativa claramente definido y que como tal pueda ser impugnado mediante la acción de nulidad”²

Sin embargo, excepcionalmente, algunos actos administrativos de trámite, pueden ser objeto de control jurisdiccional, en el evento que esa decisión, impida la continuación de la actuación administrativa, configurándose, en esos casos, como acto definitivo, pues, si bien no resuelve el fondo de la situación, es una limitante a la continuación del procedimiento iniciado.

En este orden de ideas, se concluye, que únicamente las decisiones de la administración fruto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos de trámite, que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de modo tal, que los actos de trámite, preparatorios o de ejecución distintos de los antes señalados, se encuentran excluidos de dicho control.

Ahora bien, **con relación al procedimiento de cobro coactivo**, se tiene que éste se adelanta por la facultad de recaudo en cabeza de las entidades públicas, tipificada en el artículo 98 del CPACA, de la siguiente manera:

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", C. P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Sentencia del 8 de marzo de 2012. Radicación N° 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10).

“ARTÍCULO 98. DEBER DE RECAUDO Y PRERROGATIVA DEL COBRO COACTIVO. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.”

En el ejercicio del deber antes descrito, los ejecutados podrán controvertir las decisiones de la administración pública en la jurisdicción de lo contencioso administrativa, siempre y cuando se encuentre dentro de los actos administrativos señalados taxativamente en el artículo 101 del CPACA, el cual señala:

“ARTÍCULO 101. CONTROL JURISDICCIONAL. Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.”

De igual forma, el Estatuto Tributario, señala los actos administrativos susceptibles de dicho control, refiriéndose a los siguientes:

“ARTICULO 835. INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.”

Concatenando lo anterior, el Honorable Consejo de Estado ha desarrollado una tesis menos restrictiva sobre el control de dichos actos en la jurisdicción contencioso administrativa, pues, ha señalado que en el supuesto de que el acto administrativo proferido dentro del proceso de cobro coactivo, sea generador de creación, modificación o extinción de una situación jurídica diferente a la ejecución de la obligación tributaria y que gocen del carácter

de actos administrativos definitivos, podrán ser demandados ante la jurisdicción³.

En el **caso en concreto**, AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P - ADESA solicita la nulidad de las Resoluciones N° 01853 del 23 de julio de 2018 y 02971 del 03 de septiembre de 2018, a través de las cuales, el MUNICIPIO DE SINCELEJO, rechazó por extemporáneas las excepciones propuestas por ADESA, contra el mandamiento de pago emitido dentro del procedimiento de cobro coactivo N° 2016-RV-0-01 adelantado por el ente territorial.

Pues bien, esta Sala observa que los actos que pretenden ser objeto de nulidad, no son susceptibles de control judicial, en la medida que no se encuentran en el listado del descrito artículo 101 del CPACA.

Aunado a ello, el rechazo de las excepciones realizadas por ADESA, no resuelven de fondo el objeto con el que se inició el proceso de cobro coactivo, pues, si se piensa en declarar la nulidad de dichos actos, se retomaría la etapa de estudio de las excepciones propuestas por la entidad accionante.

Bajo ese derrotero y sin entrar a discernir sobre otros aspectos relacionados con la admisión, la Sala concluye que la demanda fue presentada contra un acto no susceptible de análisis judicial.

Así las cosas y como quiera que el presente asunto no es susceptible de control judicial, se rechazará la presente demanda, tal como lo indica el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

“Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.

³ Sentencia de 24 de noviembre de 2016, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Radicado No. 08001-23-33-004-2014-01164-01(22395), C. P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial."

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre,

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR DE PLANO la demanda promovida por **AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P -ADESA**, contra el **MUNICIPIO DE SINCELEJO**, por las razones arriba expuestas.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente. Devuélvase al interesado los anexos de la demanda. Déjese las constancias a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0038/2019

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

ANDRÉS MEDINA PINEDA