



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADO PONENTE: GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

Medellín, veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013)

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MUNICIPIO DE BELMIRA
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001333300720120018801
INSTANCIA: SEGUNDA
PROVIDENCIA: AUTO INTERLOCUTORIO No. 87

ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN – REVOCA AUTO QUE RECHAZÓ LA DEMANDA

Procede la Sala Segunda de Oralidad a pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante, en contra del auto proferido por el Juzgado Séptimo (7º) Administrativo del Circuito de Medellín, el día primero (1º) de octubre de dos mil doce (2.012), mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia.

ANTECEDENTES

1. El MUNICIPIO DE BELMIRA, a través de apoderado judicial, interpuso demanda, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución No. 043294 del 23 de noviembre de 2011, por la cual se determinó el valor a concurrir a favor del Departamento de Antioquia y a cargo del Municipio de Belmira por concepto de cuotas partes jubilatorias, y de la Resolución No. 010897 del 1º de febrero de 2012, por la cual se resuelve un recurso de reposición, confirmando la primera decisión, ambos actos administrativos emitidos por el Departamento de Antioquia.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó la parte demandante que se declare que el Municipio de Belmira no está obligada a pagar al Departamento de Antioquia las cuotas partes jubilatorias reseñadas en los actos administrativos

REFERENCIA:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
INSTANCIA:
ASUNTO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
MUNICIPIO DE BELMIRA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
05001333300720130018801
SEGUNDA
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

demandados y que se ordene al Departamento de Antioquia reembolsar, reintegrar o poner a disposición del Municipio de Belmira los recursos económicos retenidos por participaciones y degüello o cualquier otro que haga parte de los capitales que se generan a favor del municipio y abonados a las cuotas partes pensionales, cifra que asciende aproximadamente a \$103'270.408,39, o la cifra que resulte probada en el proceso.

2. El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Medellín, al que le correspondió por reparto el conocimiento del proceso de la referencia, mediante auto del primero (1º) de octubre de dos mil doce (2.012) *-folio 117 a 119-*, rechazó la demanda indicando que lo realizado por la Administración Departamental en los actos administrativos demandados fue determinar el valor a concurrir en su favor por concepto de cuotas partes pensionales a cargo del Municipio de Belmira, siendo que, en el sentir de la *A quo*, tal acto administrativo *-junto con el acto donde se estableció que dicho municipio debía concurrir con el Departamento en el pago de las pensiones-* constituían el título ejecutivo que serviría como base del recaudo a través del proceso de cobro administrativo de cobro coactivo.

Expresó la Juez de Primera Instancia que los actos administrativos demandados no ponen fin a actuación administrativa alguna, en tanto no deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, ni están impidiendo la continuidad de la actuación administrativa, por el contrario, se dice que tales actos administrativos constituyen actuaciones de mero impulso dentro del procedimiento administrativo que surtirá el Departamento de Antioquia, es decir, el procedimiento de cobro coactivo.

De tal manera, en atención a lo descrito, y de conformidad con el artículo 835 del Estatuto Tributario, se indica en la providencia impugnada que en el proceso de cobro administrativo coactivo sólo son demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa los actos administrativos que resuelven las excepciones y que ordenan seguir adelante con la ejecución, así mismo, el artículo 833 numeral 1º *ejusdem* indica que las actuaciones realizadas en el curso de un proceso de cobro coactivo son de mero trámite y que contra las mismas no procede ningún recurso.

Se indicó que el acto administrativo definitivo en el cobro que adelantará el Departamento de Antioquia no pueden ser las actuaciones administrativas previas y de impulso al trámite que ha de tomarse dentro de dicho procedimiento administrativo, siendo que el acto administrativo definitivo sería aquel a través del cual se resuelvan las excepciones y se ordene seguir adelante con la ejecución, como también lo serían en su momento las decisiones de la Administración Departamental que determinaron las cuotas

REFERENCIA:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
INSTANCIA:
ASUNTO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
MUNICIPIO DE BELMIRA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
05001333300720130018801
SEGUNDA
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

pensionales a cargo del Municipio de Belmira, que le correspondía asumir cuando se dispuso el reconocimiento de la pensión, siendo que tales actos administrativos no fueron allegados con la demanda, ni son objeto de control jurisdiccional a través del presente medio.

Como conclusión de lo anterior, la Juez de primera instancia consideró que, de conformidad con lo establecido en el numeral 3° del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el asunto que se ha puesto a consideración en el presente proceso no es susceptible de control jurisdiccional, por tanto, procedió al rechazo de plano de la demanda.

4. El apoderado de la parte actora, mediante memorial visible a folios 120 a 125 del expediente, apeló la providencia de primera instancia, argumentando en primer lugar, los actos administrativos demandados hacen parte de un procedimiento administrativo general regulado, en ese entonces, por el Decreto 01 de 1984 -*Código Contencioso Administrativo*-, el cual es independiente del cobro administrativo coactivo regulado por el Estatuto Tributario, puesto que a través del procedimiento general se llegó a la expedición de un acto administrativo que contiene una obligación dineraria que para el Departamento de Antioquia presta merito ejecutivo, mientras que a través del cobro administrativo coactivo, tales actos administrativos son el título base para la ejecución, siendo que ambos procedimientos son independientes.

De igual forma, indica el recurrente, que los actos administrativos cuya nulidad se pretende contienen una declaración unilateral de voluntad que creó una obligación a favor del Departamento de Antioquia y en contra del Municipio de Belmira, siendo que una cosa es el procedimiento de configuración del título, y otra el proceso de cobro, donde el éxito del mismo depende del documento base para la ejecución.

Se indica en la alzada impetrada que el Despacho de primera instancia cita erradamente los artículos 835 y 833-1 del Estatuto Tributario, pues estas normas no aplican para el presente asunto, en tanto el procedimiento de cobro administrativo coactivo inicia con la expedición del mandamiento de pago por los títulos ejecutivos ejecutoriados, y no con la expedición de un acto administrativo que contenga una obligación y que haya sido proferido en un proceso independiente al cobro administrativo coactivo.

Expresa que de acogerse la posición de la *A quo* se llegaría a un absurdo, pues si se aceptara que los actos administrativos demandados son de mero trámite, al momento que se notifique el mandamiento de pago el ejecutado solo podría hacer uso de las excepciones estipuladas en el artículo 831 del Estatuto

REFERENCIA:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
INSTANCIA:
ASUNTO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
MUNICIPIO DE BELMIRA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
05001333300720130018801
SEGUNDA
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Tributario, descartando lo que en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se alega, esto es la prescripción de la obligación crediticia, cosa distinta a la prescripción de la acción de cobro que incluye la norma precitada.

Así mismo, advierte la parte demandante que el mismo artículo 831 trae como excepción la denominada como “*La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo*”, lo cual lleva a concluir que si es posible que los actos que configuran la obligación se puedan demandar.

Manifiesta que los actos demandados si constituyen actos administrativos definitivos, dado que obedecieron a una manifestación unilateral de voluntad por parte del Departamento de Antioquia, para crear un crédito a su favor y que por sí mismos generan efectos jurídicos e independientes al de cobro coactivo.

Finalmente, solicita sea revocada la providencia recurrida y se ordene el estudio de la demanda para su admisión.

5. El Juzgado concedió el recurso de apelación mediante auto del doce (12) de octubre de dos mil doce (2.012).

CONSIDERACIONES

Sea lo primero advertir que no le asiste razón al *A quo* en los argumentos que lo llevaron a concluir que los actos administrativos demandados no eran susceptibles de control jurisdiccional y así mismo el rechazo de la demanda, por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, el medio de control que se promueve es el de nulidad y restablecimiento del derecho, que puede ser instaurado por quien considere que un acto administrativo le ha lesionado un derecho particular, y el cual se encuentra consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que es del siguiente tenor literal:

ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.
Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

REFERENCIA:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
INSTANCIA:
ASUNTO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
MUNICIPIO DE BELMIRA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
05001333300720130018801
SEGUNDA
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

Como puede advertirse en el escrito de demanda, el actor solicita la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 043294 del 23 de noviembre, por la cual se determinó el valor a concurrir a favor del Departamento de Antioquia y a cargo del Municipio de Belmira por concepto de cuotas partes jubilatorias, y de la Resolución No. 010897 del 1º de febrero de 2003, por la cual se resuelve un recurso de reposición, confirmando la primera decisión, ambos actos administrativos emitidos por el Departamento de Antioquia.

De igual manera, sobre este medio de control determina el numeral 2º del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que la demanda interpuesta para que se declare la nulidad de un acto administrativo particular, y se restablezca el derecho del actor, debe, en primer lugar, referirse a la nulidad de un acto que ponga fin a la actuación administrativa incluyendo entonces el agotamiento previo de la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo.

La norma antes precisada trae consigo la imposibilidad para la Jurisdicción Contenciosa Administrativa de pronunciarse acerca de la legalidad de los actos administrativos previos que se dan durante el transcurso de la actuación administrativa o de los que se den con posterioridad a la firmeza del acto administrativo que puso fin a la actuación, puesto que la manifestación unilateral de voluntad de la Administración solo se verá plasmada en el acto definitivo que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas.

Así, al tenor del último inciso del artículo 43 *ejusdem*, “...*Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación*”.

En este mismo sentido se ha pronunciado la H. Corte Constitucional, indicando que los actos de trámite dentro de la actuación administrativa, tienen como fin dar impulso al procedimiento hasta tanto se tome una decisión de fondo que la concluya, por tanto sería este último acto el que podría ser demandado, o en su lugar, el acto de trámite que no permita seguir con la actuación. Dijo el Máximo Tribunal Constitucional:

REFERENCIA:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
INSTANCIA:
ASUNTO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
MUNICIPIO DE BELMIRA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
05001333300720130018801
SEGUNDA
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Los actos de trámite o preparatorios, a diferencia de los actos definitivos, no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo.

Según el inciso final del artículo 50 del C.C.A., "son actos definitivos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla." En tal virtud, según lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia, los actos de trámite y preparatorios, como su nombre lo indica, dan impulso a la actuación preliminar de la administración, o disponen u organizan los elementos de juicio que se requieren para que ésta pueda adoptar, a través del acto principal o definitivo, la decisión sobre el fondo del asunto. Es obvio, como lo advierte el aparte final de la norma citada, que un acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando de alguna manera, decida sobre la cuestión de fondo, o ponga fin a la actuación administrativa, de suerte que se haga imposible la continuación de ésta.

Los únicos actos susceptibles de acción contenciosa administrativa son los actos definitivos, no los de trámite o preparatorios; estos últimos se controlan jurisdiccionalmente al tiempo con el acto definitivo que pone fin a la actuación administrativa".¹

Así mismo, de acuerdo con el artículo 163 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando el acto que da origen a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho fue objeto de recursos en sede administrativa, debe impetrarse la nulidad del acto definitivo, entendiéndose por demandados todos los demás actos administrativos que lo modifiquen o lo confirmen en la vía administrativa, indica el citado canon:

ARTÍCULO 163. INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PRETENSIONES.

Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.

Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

En el caso *sub-examine* se controvierten unos actos administrativos expedidos por el Departamento de Antioquia, por medio de los cuales se fijó el valor de unas cuotas partes pensionales que el Municipio de Belmira debía sufragar, y las cuales eran a favor de la Administración Departamental, siendo que, frente a tales actos administrativos el Juzgado de Primera Instancia expresó que los mismos corresponden a unos actos de ejecución dentro del trámite de cobro

¹ Corte Constitucional. Sentencia SU - 201 del veintiuno (21) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

REFERENCIA:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
INSTANCIA:
ASUNTO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
MUNICIPIO DE BELMIRA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
05001333300720130018801
SEGUNDA
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

coactivo administrativo, y que por tanto los mismos no son objeto de control jurisdiccional.

En primer lugar, en lo que respecta a la facultad de cobro coactivo, se reconoce por definición como un mecanismo administrativo por medio del cual la Autoridad Nacional de Impuestos cobraba por sí misma las obligaciones a su favor que se encontraran en cabeza de los contribuyentes por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, conforme se indica en el artículo 823 del Estatuto Tributario. Posteriormente, mediante el artículo 66 de la Ley 383 de 1997, se ordenó a los municipios y distritos sujetarse a las normas del Estatuto Tributario para el cobro de las obligaciones de los contribuyentes en lo que respecta a tributos de carácter municipal.

Ahora bien, en virtud de la Ley 1066 del 2006 *“Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”*, se estableció una serie de obligaciones con cargo a las entidades públicas que tienen cartera a su favor, indicando las siguientes en su artículo 2º:

ARTÍCULO 2º. OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE TENGAN CARTERA A SU FAVOR. Cada una de las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.
2. Incluir en sus respectivos presupuestos de ingresos el monto total del recaudo sin deducción alguna.
3. Exigir para la realización de acuerdos de pago garantías idóneas y a satisfacción de la entidad.
4. Contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y con la autorización de vigencias futuras, si es del caso, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, para la realización de acuerdos de pago con otras entidades del sector público.
5. Reportar a la Contaduría General de la Nación, en las mismas condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, aquellos deudores que hayan incumplido los acuerdos de pagos con ellas realizadas, con el fin de que dicha entidad los identifique por esa causal en el Boletín de Deudores Morosos del Estado.
6. Abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el boletín de deudores morosos por el incumplimiento de acuerdos de pago,

REFERENCIA:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
INSTANCIA:
ASUNTO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
MUNICIPIO DE BELMIRA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
05001333300720130018801
SEGUNDA
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

salvo que se subsane el incumplimiento y la Contaduría General de la Nación expida la correspondiente certificación.

7. Regularizar mediante el pago o la celebración de un acuerdo de pago las obligaciones pendientes con otras entidades públicas a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

(...)(...)

Igualmente la Ley 1066 de 2006, artículo 5°, señala que las entidades públicas que tengan a su cargo la recaudación de rentas o caudales públicos tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones nacientes del incumplimiento de tales recaudos, sin que se haga distingo del origen del documento o acto con el cual se pretende hacer la ejecución. La norma en cita es del siguiente tenor:

ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 1o. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

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

PARÁGRAFO 3o. Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias.

Así mismo, en lo que respecta al procedimiento aplicable para el ejercicio del cobro coactivo administrativo por parte de las entidades públicas objeto de regulación por parte de la Ley 1066 de 2006, el artículo 5° del Decreto 4473 de 2006 indica lo siguiente:

REFERENCIA:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
INSTANCIA:
ASUNTO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
MUNICIPIO DE BELMIRA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
05001333300720130018801
SEGUNDA
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

ARTÍCULO 5º. PROCEDIMIENTO APLICABLE. Las entidades objeto de la Ley 1066 de 2006 aplicarán en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional o el de las normas a que este Estatuto remita.

En este orden de ideas, respecto al control contencioso que recae sobre las decisiones de la Administración en el proceso de cobro coactivo, el Estatuto Tributario en el Título VIII, estipula en su artículo 835 en qué casos la jurisdicción contenciosa administrativa es competente para realizar el control de legalidad sobre los actos proferidos en dicho proceso, estipulando al respecto:

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.

De lo mencionado anteriormente, es importante resaltar que la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, frente a los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, consiste en analizar la legalidad de los actos administrativos de los cuales se pretenda solicitar su nulidad, mas no la nulidad de un proceso, mucho menos tratándose de procesos de jurisdicción de cobro coactivo, puesto que estos tienen su propio procedimiento.

El doctor Juan Ángel Palacio Hincapié, en su libro Derecho Procesal Administrativo, frente al tema de la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en procesos de jurisdicción coactiva ha señalado:

Cuando el proceso de jurisdicción coactiva se inicia y culmina al interior de la entidad que efectúa el cobro, que corresponde al proceso de cobro coactivo, las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan seguir adelante la ejecución, pueden impugnarse mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos el trámite y la decisión se resuelven tal como está previsto en el Código Contencioso Administrativo, mediante el procedimiento ordinario.²

² PALACIO HINCAPIE, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo. Séptima Edición. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Medellín, 2010. Pág. 184.

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MUNICIPIO DE BELMIRA
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001333300720130018801
INSTANCIA: SEGUNDA
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

De manera concordante, la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado, en auto del veintisiete (27) de enero de dos mil cinco (2005), se refirió a los actos de cobro coactivo demandables de la siguiente forma:

Siguiendo el anterior criterio, se ha dado curso a demandas contra otros actos administrativos diferentes de los enunciados en el artículo 835 del Estatuto Tributario, en la medida que constituyan decisiones diferentes a la simple ejecución de la obligación tributaria, porque crean una obligación distinta, como ocurre con los actos de liquidación de costas o el que fija fecha para la diligencia de remate, entre otros eventos. Pero lo anterior, no significa que todo acto que se profiera dentro del proceso administrativo de cobro sea susceptible de control jurisdiccional, pues ello sólo es predicable frente a decisiones definitivas que creen, modifiquen o extingan una situación jurídica determinada, ya que de acuerdo con el artículo 833-1 del Estatuto Tributario las actuaciones dentro de este proceso son de trámite. Es oportuno precisar que la finalidad del proceso administrativo coactivo es hacer efectivo el cobro de la obligación, no se discuten derechos, se ejecutan los actos que se convierten en títulos suficientes e idóneos para tal fin. En este orden de ideas, dentro del proceso coactivo que adelanta la Administración tributaria se profieren actos administrativos susceptibles de control judicial por expresa disposición legal, otros que crean, modifican o extinguen una situación jurídica diferente de la que se ejecuta, contra los que es posible ejercer el control de legalidad a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; pero así mismo se profieren otros actos sobre los cuales no es procedente ejercer este control, por ser de trámite.³

En este mismo sentido, respecto de qué tipo de actuaciones dentro del procedimiento de cobro administrativo coactivo pueden ser objeto de control jurisdiccional, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha expresado:

De conformidad con el artículo 835 del Estatuto Tributario, dentro del proceso de cobro coactivo sólo son demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución. A su vez, el artículo 833-1 ibídem establece que las actuaciones administrativas realizadas dentro de este procedimiento son de trámite, y contra ellas no procede recurso alguno.

Sin embargo, la Sala ha sostenido que el control jurisdiccional se amplía a actuaciones que, sin ser las señaladas por el artículo 835 del Estatuto Tributario, pueden constituir decisiones diferentes a la simple ejecución de la obligación tributaria, porque crean una obligación distinta, como es el caso de la liquidación del crédito o de las costas. Así, se ha querido dar protección jurídica a controversias independientes originadas en la aplicación de normas tributarias

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto del veintisiete (27) de enero de dos mil siete (2007). Consejera Ponente Dra. Ligia López Díaz. Radicado No. 25000-23-27-000-2004-01066-01(14949)

REFERENCIA:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
INSTANCIA:
ASUNTO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
MUNICIPIO DE BELMIRA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
05001333300720130018801
SEGUNDA
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*especiales, recientes, o posteriores a la expedición y notificación de las resoluciones que fallan las excepciones.*⁴

De esta manera, y conforme al mencionado artículo, el Departamento de Antioquia, en su calidad de entidad pública que tiene a su cargo el ejercicio de funciones públicas y administrativas, tiene la jurisdicción de cobro coactivo, para tramitar los procesos relacionados con recaudos de rentas o caudales públicos que sean de su resorte.

Ahora bien, para el caso concreto, estima el Despacho que los actos cuya nulidad se pretende sí constituyen actos administrativos definitivos, es decir, que ponen fin a la actuación administrativa, y que, de igual manera, los mismos fueron proferidos en una actuación independiente del cobro administrativo coactivo, a pesar que dichos actos administrativos pueden ser ejecutados a través de este medio.

En efecto, de la lectura de los actos administrativos demandados se desprende que lo realizado por el Departamento de Antioquia fue una manifestación unilateral de voluntad, por medio de la cual se fijó un valor dinerario a su favor y en contra del Municipio de Belmira, por concepto de cuotas partes pensionales, siendo que estos son los actos administrativos definitivos por medio de los cuales la Administración Departamental plasmó su voluntad y por los cuales se finiquitó la actuación administrativa, y por tanto, son tales actos los que son susceptibles de control jurisdiccional, tal como lo indica el artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De igual forma, se reitera que tales actos administrativos son independientes de las actuaciones que se puedan proferir en el curso del procedimiento administrativo de cobro coactivo, puesto que dicho procedimiento sólo inicia a partir del acto que libra mandamiento de pago a favor de la Administración y en contra del ejecutado, en los términos del artículo 826 del Estatuto Tributario, por tanto, que un acto administrativo defina un valor dinerario donde la Administración haga las veces de acreedor, no quiere decir esto que se esté frente a un acto de trámite dentro del procedimiento de cobro coactivo, pues tal procedimiento solo inicia con el mandamiento de pago, el cual solo puede iniciarse con fundamento en actos administrativos ejecutoriados en los términos del artículo 829 *ejusdem*, es decir, en las siguientes circunstancias:

“1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil nueve (2009). Consejero Ponente Dr. Héctor Romero Díaz. Radicado No. 25000-23-27-000-2004-02243-01(16970)

REFERENCIA:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
INSTANCIA:
ASUNTO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
MUNICIPIO DE BELMIRA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
05001333300720130018801
SEGUNDA
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.
3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.”

De lo anterior se infiere que para iniciar el procedimiento de cobro coactivo administrativo en cabeza de las entidades públicas a las cuales la Ley 1066 de 2006 les confirió competencia para adelantar tales actuaciones, se necesita de la existencia de un acto administrativo ejecutoriado que contenga una “*renta o caudal público*” a favor de la Administración, es decir, del acto administrativo definitivo que contiene la obligación dineraria, el cual, a su vez, puede ser demandado ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a través de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo expresa el numeral 4º precitado, es más, dicha posibilidad constituye a su vez una de las excepciones que puede proponer el ejecutado en el procedimiento de cobro administrativo coactivo, tal como lo expresan los numerales 3º, 4º y 5º del artículo 831 del Estatuto Tributario, los cuales indican:

ARTICULO 831. EXCEPCIONES. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:

(...)

3. La de falta de ejecutoria del título.
4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

(...)

En tal orden de ideas, como permite apreciarlo el recuento de las etapas del procedimiento administrativo antes precisado, la decisión de la Administración Departamental con la que se definió de manera expresa la situación de la parte accionante fueron las Resoluciones No. 043294 del 23 de noviembre de 2011, por la cual se determinó el valor a concurrir a favor del Departamento de Antioquia y a cargo del Municipio de Belmira por concepto de

REFERENCIA:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
INSTANCIA:
ASUNTO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
MUNICIPIO DE BELMIRA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
05001333300720130018801
SEGUNDA
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

cuotas partes jubilatorias y No. 010897 del 1º de febrero de 2012, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición frente al primer acto.

De tal manera, la Sala no encuentra razón justificativa para que la *A quo* haya rechazado *in limine* la demanda de la referencia, puesto que al tenor del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no se aprecia que los actos administrativos demandados no puedan ser objeto de control jurisdiccional.

Por todo lo anterior, se revocará la decisión tomada en auto del primero (1º) de octubre de dos mil doce (2.012) proferido por el Juzgado Séptimo (7º) Administrativo del Circuito de Medellín y se ordenará continuar con el trámite del proceso en el punto y desde la etapa donde se encuentre.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO- **REVOCAR** por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, el auto proferido por el Juzgado Séptimo (7º) Administrativo del Circuito de Medellín el día primero (1º) de octubre de dos mil doce (2.012), por medio del cual se rechazó la demanda de la referencia.

SEGUNDO- Una vez ejecutoriado este proveído, se devolverá el paginario al Juzgado Séptimo (7º) Administrativo del Circuito de Medellín, para que continúe con el trámite del proceso en la etapa que le corresponde.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y DEVUÉLVASE

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala, en sesión de la fecha, tal y como consta en el Acta No.

LOS MAGISTRADOS

GONZALO ZAMBRANO VELANDIA

REFERENCIA:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
INSTANCIA:
ASUNTO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
MUNICIPIO DE BELMIRA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
05001333300720130018801
SEGUNDA
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
-Con Salvamento de Voto-