



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 09 SEP 2020

Auto Interlocutorio No. \_\_\_\_\_

**MAGISTRADO PONENTE: JHON ERICK CHAVES BRAVO**

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE:	76-001-33-33-002-2014-00473-01
DEMANDANTE:	WALTER HERMENEGILDO GARCÍA SAAVEDRA
DEMANDADO:	EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EMCALI EICE ESP
ASUNTO	APELACIÓN DE AUTO – CONFIRMA AUTO DE PRIMERA INSTANCIA.

**I. OBJETO DE LA DECISION**

Se resuelve recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra el auto interlocutorio nro. 2259 del 5 de septiembre de 2019<sup>1</sup> proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cali, que rechazó la demanda.

**II. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA y actuando en nombre propio el señor Walter Hermenegildo García Saavedra demandó a Emcali EICE ESP y solicitó que se declare la nulidad de la diligencia de secuestro del bien inmueble cobro coactivo nro. 012, mediante mandamiento de ejecutivo nro. 174 calendarado en mayo de 2007 adelantado contra el fallecido Justiniano García Saavedra y Justiniano García Arce, por cuanto no se realizó la notificación personal conforme a la Ley.

De igual forma, solicitó la nulidad de los actos administrativos que deciden las excepciones y las que ordenar llevar adelante la ejecución, toda vez que las señoras Amanda Lasso y Rubby Millán de Rodríguez, no tenían la calidad de ejecutores.

**III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:**

El Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cali mediante auto nro. 2259 del 5 de septiembre de 2019, rechazó la demanda al considerar que una de las pretensiones del demandante es *“decretar la nulidad del acto diligencia del bien inmueble celebrado en mayo 9 de 2007 mediante mandamiento ejecutivo 174 propuesto por el departamento del cobro coactivo de Emcali nro. 012 radicación 388161 contra Justiniano García Saavedra y Justiniano García Arce, por falta de competencia y jurisdicción por parte de Rubby Millan de Rodríguez y Amanda Lasso”, acto que conforme al art. 101 de la Ley 1437, no es susceptible de control jurisdiccional en concordancia con el numeral 3 del artículo 169 de la misma norma, lo que conlleva al rechazo de la demanda con fundamento en el art. 169 ibidem.*

<sup>1</sup> Ver folio 90



#### IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

Sostiene la parte recurrente en síntesis lo siguiente:

- Que según lo dispuesto en el numeral 6 del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, las señoras Rubby Millán y Amanda Lasso no tiene la facultad para realizar cobros coactivos por cuanto esta es una función que le corresponde al Juez Administrativo verificar y comparar la realidad del fundamento jurídico de la mencionada ley.
- Teniendo en cuenta que lo pretendido es decretar la nulidad del acto o diligencia del bien inmueble celebrado el 9 de mayo del 2007 mediante mandamiento ejecutivo 174 propuesto por el departamento coactivo de Cali nro. 012 radicación 388161 contra Justiniano García Saavedra y Justiniano García Arce. Su solicitud radica en que se observe la Ley 136 en el artículo 91 literal d # 6 correspondiente a los alcaldes para constatar si Rubby Villán de Rodríguez y Amanda Lasso, si tienen jurisdicción y competencia para ejercer un mandamiento ejecutivo mediante el cobro coactivo, pues como se puede observar este estudio no se ha realizado por parte del Juez administrativo por lo tanto, es improcedente la aplicación del artículo 169 # 3 de la Ley 1437 de 2011.
- Que en el presente asunto es procedente la aplicación de la prejudicialidad por cuanto en el proceso se pone en manifiesto un hecho cuyo conocimiento esta atribuido a otra orden judicial, siendo no obstante su resolución influyente para que el juzgador pueda resolver sobre el fondo del asunto.

#### V. CONSIDERACIONES:

##### a. COMPETENCIA

De conformidad con lo previsto en el artículo 153 del CPACA, esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación presentado contra la providencia de primera instancia.

##### b. PROBLEMA JURÍDICO

En el presente caso, el problema jurídico se contrae en determinar si es procedente rechazar la demanda por considerarse que uno de los actos demandados es de ejecución y por tanto, no puede ser objeto de control judicial.

##### c. MARCO JURISPRUDENCIAL

##### • ACTOS SUSCEPTIBLES DE CONTROL DE LEGALIDAD ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

*“...De acuerdo con el artículo 43 del CPACA, los actos definitivos susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo son “los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”. Así pues, un acto administrativo subjetivo o acto definitivo particular, es una declaración de voluntad dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas, mientras que los actos de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado. De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen*



imposible la continuación de esa actuación o que decidan de fondo el asunto, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que los “actos preparatorios, de trámite y de ejecución que, como tales, se limitan a preparar, impulsar la actuación administrativa, o dar cumplimiento a la decisión no son demandables”...<sup>2</sup>

- **Del acto de ejecución y su enjuiciamiento cuando se erige como verdadero acto definitivo.**

“...se ha definido por acto administrativo «toda manifestación de la administración con capacidad para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, esto es, una decisión encaminada a producir efectos jurídicos en los derechos u obligaciones de los administrados, sean subjetivos, personales, reales o de crédito<sup>3</sup>»

(...)

De esta manera encontramos dentro de la clasificación de los actos administrativos, una pluralidad de ellos como son: los de carácter general, los particulares, los actos definitivos, los de trámite, preparatorios y los de mera ejecución.

(...)

En ese orden, se tiene que los actos administrativos fueron regulados por el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, definiéndolos como aquellos «**que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación**», por lo tanto, son decisiones susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el citado artículo.

(...)

De otra parte, existen **los actos de ejecución** que, como su nombre lo indica, son aquellos que materializan una decisión ya sea de carácter administrativo o judicial.

En ese sentido, los actos de ejecución no crean, modifican o extinguen situación jurídica alguna y por tanto, no son objeto de control jurisdiccional.

(...)

La jurisprudencia ha señalado reiteradamente que el acto de ejecución carece de control por vía de acción, lo cual se adecúa a la definición ya expuesta, y así mismo a su tratamiento procesal dentro del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuyas reglas adjetivas impiden que este tipo de decisiones sean susceptibles de discusión administrativa<sup>4</sup>.

(...)

**Así las cosas, en principio los actos administrativos de ejecución no son demandables; sin embargo; si la administración al proferirlo se aparta del verdadero alcance de la decisión, agregando o suprimiendo algo, resulta incuestionable que el acto no es de simple ejecución como quiera que nace a la vida jurídica una nueva decisión de la administración que sería controvertible ante la jurisdicción...**<sup>5</sup>

### 3.1 CASO CONCRETO

De conformidad con el artículo 328<sup>6</sup> del C.G.P, aplicable por remisión expresa del artículo 306<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ. Bogotá D.C., treinta y uno de mayo (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01824-01(23590). Actor: INMOBILIARIA MERCANTIL Y CIA LTDA EN LIQUIDACIÓN. Demandado: INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN.

<sup>3</sup> La Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia del 12 de junio de 2008, expediente 16288, CP Dra. Ligia López Díaz.

<sup>4</sup> Artículo 75 Ley 1437 de 2011.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección B. Consejera Ponente: Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Bogotá D. C., once (11) de abril de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 44001-23-33-002-2015-00013-00(326515), Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Demandado: MARÍA NERY GIRALDO GÓMEZ. Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Trámite: Ley 1437 de 2011. Asunto: Apelación del auto que rechazó la demanda al estimar que son actos de ejecución. Acto de ejecución no es susceptible de control jurisdiccional. Decisión: Revoca auto.

<sup>6</sup> ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.



del CPACA, se procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, pronunciándose **solamente** sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

En el presente asunto, la parte demandante pretende la nulidad de la diligencia de secuestro del bien inmueble dentro del cobro coactivo nro. 012 ordenada mediante mandamiento ejecutivo nro. 174 del 9 de mayo de 2007<sup>8</sup> en proceso administrativo de cobro por jurisdicción coactiva adelantado por el Departamento de Cobro Coactivo de EMCALI EICE ESP.

De igual forma, solicitó la nulidad de los actos administrativos que deciden las excepciones y las que ordenar llevar adelante la ejecución, toda vez que las señoras Amanda Lasso y Rubby Millán de Rodríguez, no tienen la calidad de ejecutores.

Analizadas las pretensiones y las pruebas aportadas, el *a quo* resolvió mediante auto interlocutorio nro. 2259 del 5 de septiembre de 2019<sup>9</sup>, rechazar la demanda al considerar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley 1437 de 2011, el acto administrativo demandado no era susceptible de control jurisdiccional.

Ahora bien, de acuerdo con las inconformidades planteadas por el apelante, dada su estructura difusa y relacionada con aspectos sustantivos, daría para confirmar la providencia, sin embargo, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia, se debe señalar como lo dedujo el *a quo* que en el presente caso no se configuran las circunstancias excepcionales y concurrentes que den lugar al enjuiciamiento del acto administrativo demandado con el cual se ejecutó una decisión judicial.

Establecido lo anterior, es preciso indicar que de acuerdo con el artículo 43 del CPACA, los actos definitivos susceptibles de ser demandados ante esta jurisdicción son “(...) *los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación* (...)”

Así entonces, un acto administrativo definitivo, es aquel que contiene una decisión de la entidad dirigida al ejercicio de la función pública y que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica, contrario a los actos de ejecución que se limitan a impulsar o dar cumplimiento una decisión administrativa o judicial, sin que de él surjan nuevas situaciones. En tal razón, sólo serían demandables ante esta jurisdicción, aquellos actos administrativos que decidan de fondo un asunto en particular.

Respecto de los actos proferidos en el procedimiento de cobro coactivo que son susceptibles de control judicial ante esta jurisdicción, tenemos que el artículo 101 del CPACA dispone lo siguiente:

***“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”.*** (Negrilla y subraya fuera de texto).

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.\*

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

<sup>7</sup> ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

<sup>8</sup> Ver folios 9 a 11

<sup>9</sup> Ver folio 90



De lo expuesto, puede decirse entonces que el acta de secuestro del bien inmueble dentro de un procedimiento coactivo, como por una parte es un acto de ejecución y por la otra no constituye uno de los actos demandables dentro de los procesos coactivos, por tanto como lo dedujo el a quo, estos no son susceptibles de control jurisdiccional, por corresponder a meros actos de trámite que se limitan a dar cumplimiento a una orden judicial.

En consecuencia, no son de recibido ninguno de los argumentos expuestos por el apelante, pues es evidente que no habría razón alguna para que en el auto impugnado se hubiese realizado un estudio en cuanto al contenido del numeral 6 del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, cuando los actos demandados son meros actos de ejecución no susceptibles de control jurisdiccional. Ni mucho menos podría darse aplicación a la figura de prejudicialidad como erróneamente la interpreta el demandante.

Por lo anterior, el Despacho confirmará la decisión proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cali, que rechazó la demanda por no ser los actos demandados susceptible de control judicial.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

### RESUELVE:

**PRIMERO.- CONFIRMAR** el auto interlocutorio nro. 2259 del 5 de septiembre de 2019 proferido, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cali, que rechazó la demanda, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada la presente providencia envíese el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo.

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha. (Acta Número \_\_\_\_\_).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los magistrados,

**JHON ERICK CHAVES BRAVO**

**RONALD OTTO CEDAÑO BLUME**

**FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**