



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018)

Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento

Expediente N° 70001-33-33-002-2017-00349-00

Demandante: ECOPEPETROL S.A

Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLU

Asunto: Revago demanda

En vista de la nota secretarial que antecede y verificado el plenario, se evidencia que a pesar de que la parte demandante subsano la demanda conforme se indicó en auto de fecha 01 de diciembre de 2017, en el cual, este Despacho Judicial dispuso inadmitir la misma y otorgarle al accionante un término de diez (10) días para que analizara si el acto acusado era demandable y controlable por la Jurisdicción Contenciosa y verificara la cuantía tasada para efectos de determinar la competencia.

Se tiene que, en el memorial presentado por la parte actora de 14 de diciembre de 2017, a pesar de haberse determinado la cuantía, no se realizó un estudio de fondo sobre lo requerido en la inadmisión, pues solo se limitó a mantenerse en su postura y pretender la nulidad de la respuesta expedida por el Municipio de Tolú de 31 de agosto de 2017, mediante el cual responde negativamente la solicitud de pago elevada por ECOPEPETROL S.A del pago indebido el impuesto de alumbrado público.

Para estudiar dicha apreciación el Despacho Considera necesario ahondar en las siguientes

I. CONSIDERACIONES

El H. Consejo de Estado¹ en su línea jurisprudencial ha decantado el tema de los actos administrativos de carácter tributario demandables ante esta Jurisdicción en los siguientes términos:

“La Sala, en anteriores ocasiones², ha manifestado que los actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 -, son aquellos “que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.

En efecto, la Sección manifestó lo siguiente:

4.3.- Actos objeto de control de legalidad por la jurisdicción de lo contencioso administrativo

Son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, “los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.

(...)

¹ CONSEJO DE ESTADO, SECCION CUARTA, Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ, Sentencia de primero (1) de octubre de dos mil catorce (2014).

² Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencia del 24 de octubre de 2013. Expediente No. 25000-23-37-000-2013-00264-01. Radicación Interna No. 20247. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

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, siempre que afecten derechos o intereses, impongan cargas, obligaciones o sanciones o incidan en situaciones jurídicas, 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 de trámite y de ejecución se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que estos no deciden definitivamente una actuación.

En ese orden de ideas, para proceder a admitir una demanda contra un acto de la Administración, debe analizarse, por el respectivo Juez, si se trata de un verdadero acto administrativo, en tanto decide de fondo el asunto, o, si siendo de trámite pone fin al proceso, haciendo imposible continuar la actuación.”
(Subrayas fuera de texto)

Un acto administrativo definitivo, para los efectos de esta decisión, es aquel que contiene la declaración de voluntad, dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos; en otras palabras, que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares y concretas.

Por su parte, los actos preparatorios o de trámite son los que tienen como objeto impulsar un procedimiento administrativo sin que esto implique la determinación de una situación jurídica concreta, y los actos de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa³, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.

Por lo expuesto, se concluye que los actos preparatorios o de trámite no son susceptibles de control jurisdiccional, salvo que con dichos actos se ponga fin al procedimiento administrativo, se impida continuar con el mismo o sean causa directa y eficiente de un perjuicio.

Ahora bien, respecto a los actos administrativos demandables de carácter tributario dentro del proceso de cobro coactivo nuestro Máximo Órgano de Cierre⁴ ha dicho:

la Sala reitera⁵ que las acciones impugnatorias, es decir, aquellas acciones mediante las cuales se ventilan pretensiones dirigidas a atacar la validez de un acto administrativo particular⁶, parten de un presupuesto fundamental que consiste en que no todos los actos de la Administración son actos administrativos propiamente dichos y, por ende, susceptibles de cuestionamiento por la vía jurisdiccional. Dicho de otro modo, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se ha de dirigir contra los actos jurídicos definitivos, que son los verdaderos actos administrativos, y no contra actos de impulso de un procedimiento, ni contra actos de mera ejecución de procedimientos concluidos.

Así, por ejemplo, los actos preparatorios, los actos de simple ejecución y los actos de trámite, no son demandables mediante este tipo de acciones. Solamente los actos definitivos pueden ser demandados. Y por

³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Providencia del 30 de marzo de 2006, Expediente Número: 25000-23-27-000-2005-01131-01, Radicación No. 15784, C.P. Dra. Lilia López Díaz. Ver también sentencias del 15 de noviembre de 1996, exp. 7875, C.P. Consuelo Sarriá Olcos, del 9 de agosto de 1991, exp. 5934 C.P. Julio Cesar Uribe Acosta y del 14 de septiembre de 2000, exp. 6314 C.P. Juan Alberto Polo.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN CUARTA, Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, Bogotá D.C., Sentencia de quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014), Radicación número: 20001-23-33-000-2013-00005-01(20295)

⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Consejero Ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, Bogotá, once (11) de febrero de dos mil catorce (2014), Radicación: 25000-23-27-000-2007-00120-02 [18456]. Demandante: ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO MERCANTIL S.A. ALMACENAR. Demandado: DIAN. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

⁶ El acto general o reglamento también se puede impugnar, pero no requiere de ningún agotamiento de vía gubernativa o cosa parecida.

acto definitivo se entiende aquel que resuelve de fondo la cuestión planteada ante la Administración. En otras palabras, acto definitivo particular es el que comúnmente niega o concede el derecho reclamado ante la autoridad y que, por ende, crea, modifica o extingue una situación jurídica, con efectos vinculantes para el particular. El único acto de trámite demandable es el que declara desistida la petición en interés particular, según el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011.

No todo lo que la Administración dice o hace se traduce en un acto administrativo demandable, de ahí que se hable de los actos de la Administración para diferenciarlos de los actos administrativos propiamente dichos.⁸

En las actuaciones administrativas de cobro coactivo que se rigen por el Estatuto Tributario⁹, esto es, aquellas que adelantan 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 Política¹⁰, también se profieren actos de trámite y preparatorios.

Por eso, el artículo 833-1 E.T., que se aplica en las actuaciones administrativas adelantadas por las entidades territoriales en virtud de lo previsto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, dispone la regla

⁷ Artículo declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-818 del 1º de noviembre de 2011, magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Los efectos de la declaración de inexecutable fueron diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014.

⁸ En otro contexto distinto al que se está tratando, pero refiriéndose a actos análogos al ahora analizado, el tratadista Roberto Dromi define el simple acto de la administración, para diferenciarlo del acto administrativo propiamente dicho. Dice Dromi:

“El simple acto de la Administración es la declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta. Son simples actos de la Administración las propuestas y los dictámenes.

(...)

Los simples actos administrativos están exentos de eficacia jurídica directa e inmediata, y tienen un régimen jurídico propio. No obstante, se les aplica análogamente el régimen jurídico del acto administrativo.

Los simples actos de la Administración no gozan del principio de estabilidad. Tampoco son susceptibles de impugnación. Son irrecurribles (art. 80, R.I.N.P.A) y no requieren publicación ni notificación. Sólo basta el conocimiento del órgano que solicitó la propuesta o el dictamen.

Derecho Administrativo. Roberto Dromi. Ediciones Ciudad Argentina. 5ª Edición. 1996. Páginas 291 y ss.

⁹ Los artículos 100 y 101 de la Ley 1437 de 2011 establecieron, respectivamente, las entidades públicas que se someten al procedimiento administrativo de cobro coactivo previsto en esa ley (las listadas en el parágrafo del artículo 104 ibidem) y las reglas del procedimiento de cobro coactivo.

El nuevo CPACA no modificó ni los sujetos ni la regla prevista en el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 porque, en primer lugar, el parágrafo del artículo 104 del CPACA entiende por entidad pública, para los efectos del Código, a todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%. Esta norma, debe interpretarse en armonía con el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, que exige, además, que tales entidades deben tener 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.

En segundo lugar, el CPACA establece que para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas, a saber:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.
 2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.
 3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.
- Como se puede apreciar, todas las entidades públicas a las que nos hemos referido, desde el año 2006, ya rigen las actuaciones administrativas de cobro coactivo por las reglas del Estatuto Tributario. Por tanto, en adelante también se aplicarán las reglas de los numerales 1 y 3 del artículo 100 del CPACA.

¹⁰ Artículo 5º de la Ley 1066 de 2006

según la cual, "las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas".

En concordancia con esa disposición, el artículo 835 E.T. dispone que "dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, solo serán demandables ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución".

Ahora, con respecto a los actos de ejecución, la Sala reitera¹¹ que estos actos 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. Por tanto, estos actos no son susceptibles de control judicial.

En virtud de lo anterior se plantea el siguiente:

PROBLEMA JURIDICO:

¿Se debe rechazar la presente demanda por cuánto pretende la nulidad de un acto administrativo no demandable?

TESIS

Sí, se debe rechazar la presente demanda por cuánto pretende la nulidad de un acto administrativo no demandable

ARGUMENTANDOSE CENTRALMENTE

No todos los actos de la Administración son actos administrativos propiamente dichos y, por ende, susceptibles de cuestionamiento por la vía jurisdiccional. Dicho de otro modo, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se ha de dirigir contra los actos jurídicos definitivos, que son los verdaderos actos administrativos, y no contra actos de impulso de un procedimiento, ni contra actos de mera ejecución de procedimientos concluidos.

Así las cosas, aterrizando en el sub examine se tiene que la parte actora deprecia la nulidad de la comunicación de 31 de agosto de 2017 por medio del cual se resolvió negativamente la solicitud de 24 de marzo de 2017, acto administrativo al que no puede dársele la connotación de definitivo, ya que no crea efectos jurídicos y sumado a ello no resuelve de fondo una solicitud.

Pues bien, si se analiza el acto administrativo demandado se tiene que este en ningún momento está negando definitivamente la devolución del dinero solicitado, ya que simplemente le manifiesta a la parte demandante que no se ha podido establecer si dichos dineros ingresaron a la entidad territorial.

¹¹ Expediente 2013-00296-01(20212). Magistrado ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez, auto del 26 de septiembre de 2013

Siguiendo esa línea, encuentra necesario el Despacho advertir que la solicitud que generó dicha respuesta se hizo en cumplimiento de lo ordenado en sentencia de 26 de febrero de 2015, en lo referente a la devolución de los saldos, razón por la cual, tampoco sería esta la vía idónea para solicitar el cumplimiento de dicha sentencia, pues existen otros mecanismos ordinarios establecidos por la ley para ello, sin contar que como ya se anotó con antelación los actos de ejecución¹² 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. Por tanto, estos actos no son susceptibles de control judicial.

Así las cosas, a pesar que en virtud del artículo 171 del CPACA se establece que el juez le dará al proceso el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, tenemos que en el caso de marras esto se torna imposible, pues estaríamos frente a un título ejecutivo complejo que sin lugar a dudas no se encuentra integrado y que conlleva además una obligación de hacer.

Finalmente, se tiene que el que aquí se demanda es un simple acto de comunicación y, por lo tanto, no puede tenerse como un acto administrativo susceptible de ser demandado, ya que tiene como objeto informar sobre el porqué no ha sido posible la devolución de los saldos, pero no contiene, en sí mismo, una decisión que defina la situación jurídica particular del demandante, toda vez que comunicar es “[...] simplemente informar por cualquier medio sobre la existencia y objeto de la actuación administrativa [...]” (T-215 de 2006).

Así, de conformidad con lo expuesto en el artículo 169 de del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las demandas que tengan por objeto asuntos no susceptibles de control jurisdiccional, tal y como acontece en el sub lite, deberán ser rechazadas.

EN SINTESIS:

Por lo antes expuesto, se deberá rechazar la presente demanda.

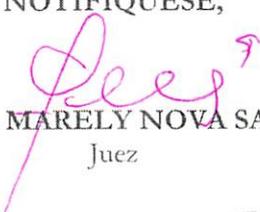
En virtud de lo anterior, se

II. RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZASE la presente demanda, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y póngase en conocimiento a la parte demandante de lo acontecido.

SEGUNDO: Ejecutoriado el presente auto ARCHÍVESE el expediente previa devolución de los anexos sin necesidad de desglose.

NOTIFÍQUESE,


LISSETE MARELY NOVA SANTOS
Juez

SERR

¹² Expediente 2013-00296-01(20212). Magistrado ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez. El 26 de septiembre de 2013.

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO DE SINCELEJO-SUCRE**
Por anotación en el E.A.D.C. No 083 notifico a las partes
de la providencia anterior hoy 3-AB-17
Las ocho de la mañana (8 a. m.)

SECRETARIO (A)