



JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA-

Bogotá D.C, tres (03) de febrero de dos mil veintidós (2022).

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	110013337042 2021 00330 00
DEMANDANTE:	CONEXEL S.A.S EN REORGANIZACIÓN
DEMANDADO:	ALCALDÍA DE MEDELLÍN

AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA

Estima el despacho que la demanda de la referencia debe ser rechazada de plano, en aplicación del artículo 169 del CPACA.

CONSIDERACIONES

Lo que se demanda.

La sociedad CONEXCEL S.A.S EN REORGANIZACIÓN, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presenta demanda en contra de la ALCALDÍA DE MEDELLÍN con el fin de que sea declarada la nulidad del oficio No. 202130114590 del 17 de marzo de 2021 suscrito por el Dr. Luis Ernesto Londoño Roldan, *por la cual se sustenta el cobro de gastos de administración de Conexcel SAS en reorganización en el municipio de Medellín.*

A título de restablecimiento del derecho solicita se declare que desde el año 2011 la sociedad Conexcel SAS en reorganización no tiene ingresos en la ciudad de Medellín, pues lleva más de 10 años sin renovar la matrícula mercantil y, en consecuencia, no adeuda por concepto de impuesto de industria y comercio desde el año gravable 2011.

Que se declare que no es un gasto de administración lo adeudado por Conexcel SAS, ya que la sociedad se encuentra en un proceso de reorganización empresarial conforme lo dispone la Ley 116 de 2006.

De la causal de rechazo.

Se advierte que la demanda debe ser rechazada pues la parte actora solicita el estudio de legalidad de una manifestación de la administración que no es pasible de control judicial, toda vez que no decide el fondo del asunto o hace imposible continuar con una actuación, conforme lo dispone el artículo 43 del CPACA. Por el contrario, se trata de un oficio dirigido a la Superintendencia de Sociedades en el que pone en conocimiento el sustento probatorio de la deuda que tiene la sociedad Conexcel SAS, más no adopta una decisión administrativa que la involucre.

El Consejo de Estado en Auto de Sala Plena del 20 de abril de 2018¹ condensó las tesis adoptadas por las diferentes secciones, en torno al objeto del control de legalidad, destacando que existe una postura consolidada y pacífica conforme a la cual sólo hacen parte del mismo los actos definitivos, excluyendo los de trámite o preparatorios y los de

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Radicación 110010328000201800013. Actor: Orlando Muñoz Neira. Demandado: Consejo Superior de la Judicatura.

ejecución. No obstante su extensión, es menester al caso transcribir lo pertinente:

"Frente al tema de la legalidad, se ha dicho reiteradamente por parte de la Sección Primera:

"Sobre el particular, cabe señalar que los actos administrativos de trámite son aquellos que le dan celeridad a la actuación, es decir, impulsan el trámite propio de una decisión que ha de tomarse con posterioridad, los cuales no son susceptibles de demandarse ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a diferencia de los actos definitivos que ponen fin a una actuación y que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

En tal contexto, únicamente las decisiones de la administración producto de la culminación 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 Contencioso Administrativa, de manera, que los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control; así mismo, se exceptúan de control jurisdiccional los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, toda vez que a través de ellos tampoco se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones²".

A su vez, la Sección Segunda ha dicho:

Ahora bien, si se permitiera la posibilidad de entender el acto demandado como uno definitivo, en tanto que para el actor pudo haber creado una situación particular en razón a que fue excluido del proceso por no alcanzar el puntaje que le permitiera estar dentro de los tres primeros puestos, lo cierto es que de declararse la nulidad de dicho acto, impactaría necesariamente en el acto de elección pues se alteraría o modificaría la terna que la permitió.

Comoquiera que en el presente asunto no se demandó el acto de elección, es imposible entrar a analizar aquel que a juicio del actor contiene las irregularidades que predica, cobrando mayor fuerza lo dicho en los precedentes judiciales que se expusieron, en el sentido de que las irregularidades que se presentan en los actos preparatorios para la conformación de la terna afectan necesariamente la legalidad

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 15 de diciembre de 2017. Expediente 76001-23-33-004-2016-00838-01. M.P. Dra. María Elizabeth García González.

de la elección o nombramiento que se produzca, por lo que al no haberse demandado este último acto, se hace imposible el control de legalidad de la actuación administrativa³.

La Sección Tercera, por su parte:

Se sigue de lo expuesto que los actos preparatorios, de trámite o de ejecución escapan al escrutinio judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa, por regla general, lo que encuentra claro fundamento en el hecho de i) ser actos que no son decisorios y por ello inanes en sus efectos jurídicos, ii) no son considerados por el legislador como actos definitivos y iii) no son actos pasibles de interposición de recursos en sede administrativa; subyaciendo a todo ello una razón inobjetable: son actos respecto de los cuales no resulta posible predicar vulneración de derechos de persona alguna.

Por otro lado, la doctrina también es muy clara al determinar que los actos de trámite no están sujetos al control jurisdiccional, ni tampoco serán objeto de conocimiento, pero a título de falta de competencia, aquellos actos que no obstante corresponde al ejercicio de actividad administrativas realmente no ponen termino a una actuación administrativa, sino que se tornan en mecanismos intermedios de dicha actividad, configurando estrictamente trámite y no decisión en los términos del artículo 135 del Código de lo Contencioso Administrativo, lo que le ha permitido sustentar a la jurisprudencia que dichas manifestaciones intermedias, en cuanto no decisorias, carecen de elementos indispensables para ser sujetos de control de legalidad⁴.

De igual forma, la Sección Cuarta ha sostenido:

"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".

(...)

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

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Providencia del 15 de febrero de 2018. Expediente 41001-23-31-000-2003-01122-01(4297-15). M.P. Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 30 de enero de 2018. Expediente 11001-03-26-000-2017-00169-00(60571) M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

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 actuación⁵”

Finalmente, la Sección Quinta de esta Corporación, teniendo en cuenta pronunciamientos de la Corte Constitucional, también ha diferenciado claramente entre los actos de trámite y los actos definitivos, con el fin de recalcar que los únicos susceptibles de ser demandados, en materia electoral, son los definitivos que produzcan efectos jurídicos:

«Los actos de trámite son los que se "encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas”⁶. Es por tanto que "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 llamado acto definitivo”⁷.

Si los de trámite son los que meramente dan impulso a la actuación, los preparatorios, según la academia, son aquellos previos, pero necesarios, para adoptar una decisión de fondo»⁸

Así las cosas, está completamente claro que en materia de juicios de legalidad, por regla general, los únicos actos demandables ante esta Jurisdicción son aquellos que resuelven definitivamente una actuación o que hacen imposible continuarla, por cuanto son los

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 24 de octubre de 2013. Expediente 25000-23-37-000-2013-00264-01. M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-088 de febrero 3 de 2005 M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 18 de febrero de 2016. Expediente 11001-03-28-000-2015-00011-00 M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

únicos que producen efectos jurídicos definitivos, sin que exista alguna razón atendible para desconocer este parámetro en juicios de constitucionalidad, respecto de los cuales, también se puede adelantar un estudio integral a la hora de analizar el acto final.”

2. Se puede concluir de la jurisprudencia citada y de conformidad con la doctrina imperante, que son características del acto administrativo definitivo las siguientes:

(i) El acto administrativo definitivo produce efectos jurídicos con la capacidad de crear, modificar o extinguir una relación de derecho, es decir *“que crea derechos y obligaciones para ambas partes: la Administración y el administrado”⁹*.

(ii) Sus efectos jurídicos son directos, *“surgen de él y no están subordinados a la emanación de un acto posterior”*. Al respecto señala la Doctrina:

“El acto debe producir por sí efectos jurídicos respecto del administrado; por ello los dictámenes, pericias, informes, pareceres, proyectos no constituyen actos administrativos, sino meros actos preparatorios que se emiten para hacer posible el acto principal posterior; tienen en su caso un efecto jurídico indirecto o mediato.

Cuando los efectos jurídicos se agotan dentro de la propia administración, se trata de actuaciones interadministrativas que no proyectan sus efectos jurídicos hacia el exterior. (...)”¹⁰

⁹ DROMI, Roberto en “Acto Administrativo”. Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.

¹⁰ Ibídem.

(iii). En relación con la conformación de la voluntad estatal, su carácter es definitivo y no instrumental¹¹.

(iv). Los actos administrativos definitivos apuntan al fondo de la cuestión planteada, a diferencia de los actos de trámite que se refieren al desarrollo de la actuación administrativa. Al respecto señala la doctrina:

"La definitividad del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto; por eso se dice que el acto administrativo definitivo alude al fondo de la cuestión planteada, diferenciándose del acto interlocutorio o de mero trámite que, como su nombre lo indica, concierne al desarrollo del trámite, posibilitándolo u obstaculizándolo.

*El acto definitivo y el provisional contemplan dos situaciones distintas. El acto definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión. El acto provisorio, si bien puede encerrar una decisión o una resolución en sí mismo, respecto del particular administrado no concluye con la cuestión de fondo, sino que permite o no encaminarse hacia la misma."*¹²

(v). La decisión contenida en el acto administrativo definitivo no es revisable ni reclamable porque es producto del agotamiento de todas las instancias administrativas.

Visto lo anterior, el oficio demandado no ostenta ninguna de las anteriores características. Por esta razón procederá a rechazarse la demanda a la luz del numeral 3 del artículo 169 del CPACA.

¹¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Auto del 7 de abril de 2017 Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00364-01. Actor: EQUION ENERGÍA LIMITED. Demandado: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA

¹² DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.
Pág. 50.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. - Rechazar la demanda de referencia por haber operado la caducidad de la acción, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO. - En firme esta providencia procédase al archivo del expediente.

TERCERO. - TRÁMITES VIRTUALES: Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso, debe ser enviada al buzón de correo electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co .

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso y 1 y 3 del Decreto 806 de 2020 las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante los correos electrónicos que se informan:

Mariaapamaya12@gmail.com

Notimedellin.oralidad@medellin.gov.co

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZ

Firmado Por:

Ana Elsa Agudelo Arevalo
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 042 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **49bf7fb9d9cfa1ebc0672704c2ac78794b4fb72b3aec8258fa5350a5fe53ab64**

Documento generado en 03/03/2022 03:52:49 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>