

CONSTANCIA SECRETARIAL:

A Despacho del señor Juez el presente asunto, a efectos de resolver el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por apoderado de la parte demandante en contra del auto de 15 de diciembre de 2023, por medio del cual se admitió parcialmente la demanda. (Documento electrónico: 06AdmiteDemandayOtros.pdf)

Manizales, 25 de enero de 2024.

JUAN MARTÍN RENDÓN CASTAÑO

Secretario

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE MANIZALES**

A.I. 047

Manizales, veinticinco (25) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

RADICACIÓN	17001 33 39 005 2023 00304 00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	JULIÁN ECHEVERRI MEJÍA
DEMANDADO	MUNICIPIO DE MANIZALES
ESTADO ELECTRÓNICO	No. 010 de 26 de enero de 2024

Procede el Despacho a decidir sobre recurso de reposición y en subsidio de apelación presentado por apoderado de la parte demandante, en contra de auto por medio del cual se admitió parcialmente la demanda. (Documento electrónico: 06AdmiteDemandayOtros.pdf)

I. ANTECEDENTES

Mediante auto del quince (15) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), notificado el 18/12/23, se admitió parcialmente la demanda, pues en análisis de la actuación administrativa objeto de control, la Resolución No. 023 de 2020 "POR LA CUAL SE DETERMINA LA LIQUIDACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL EFECTO PLUSVALIA", fue objeto de revocatoria como consecuencia de recurso de reposición interpuesto por la parte demandante.

En consecuencia, dentro de la actuación administrativa surtida por Secretaría de Planeación del Municipio de Manizales, la Resolución No. 075 de 2022 se trata del acto que define la situación jurídica del demandante y no la Resolución No. 023 de 2020, respecto de la cual son inexistentes las características propias de un acto sujeto a control. (Documento electrónico: 06AdmiteDemanda.pdf)

RECURSO DE REPOSICIÓN Y/O EN SUBSIDIO APELACIÓN.

Con escrito presentado el día dieciocho (18) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), el apoderado judicial de la parte demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la decisión de quince (15) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), indicando que la demanda presentada contra acto favorable tiene como finalidad el control judicial respecto de la revocatoria del acto de **liquidación de plusvalía**, considerando que la administración pretende dejar abierta la posibilidad de reliquidación de contribución, pese a tratarse de una situación jurídica consolidada.

El recurrente sostiene que es imperioso que el pronunciamiento judicial se realice sobre acto definitivo y el que agotó la vía administrativa.

Agregó que la admisión parcial de la demanda, desconoce la naturaleza del acto administrativo complejo, la identificación del acto definitivo y la inescindibilidad del acto que resuelve la vía administrativa respecto del acto principal.

Como sustento del recurso, el apoderado judicial sostiene que el acto administrativo complejo es el que resuelve la actuación administrativa y no los que deciden los recursos, para lo cual trae a colación pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 29 de septiembre de 2009, proferida dentro del radicado 11001031500020030044201, en asunto disciplinario, desde el que cita.

“...los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado. Así, la existencia de esta segunda etapa denominada “vía gubernativa” queda al arbitrio del administrado que es quien decide si ejercita o no los recursos que legalmente procedan contra el acto.

La actuación administrativa y la vía gubernativa son dos figuras autónomas y regidas por procedimientos propios. La primera, culmina cuando la administración, luego de tramitarla, define la investigación y expide el acto que impone la sanción. La segunda se erige en un medio de defensa del administrado afectado con la decisión sancionatoria en su contra, que se concreta en el ejercicio de los recursos propios de la vía gubernativa, dispuestos para controvertir la decisión primigenia, es decir, se trata de una nueva etapa respecto de una decisión ya tomada.” /Subrayas no son originales/

Con sustento en dicho apartado, el apoderado judicial aclara que el acto que impone la sanción es el *acto definitivo*, por cuando este emerge dentro de actuación administrativa.

Señaló que el acto administrativo que resuelve recurso está ligado al acto principal recurrido, conformando una unidad jurídica y, por lo tanto, un acto complejo, para lo cual trae a colación auto de 18 de abril de 2016 del Máximo Tribunal Administrativo, radicado 21807, con ponencia de Martha Teresa Briceño de Valencia.

Así las cosas, el apoderado judicial de la parte demandante, sostiene que ambos actos conforman una sola e inescindible unidad jurídica denominada acto complejo. (Documento electrónico: 08RecursoReposicionYApelacion.pdf)

II. CONSIDERACIONES

El inciso 3º del artículo 318 del Código General del Proceso, aplicable al presente asunto por remisión expresa del canon 242 del CPACA, en relación con la oportunidad para interponer el recurso de reposición, consagra:

“Artículo 318. Procedencia y oportunidades.

(...)

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia, el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto...” (Subraya el Despacho).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 318 del Código General del Proceso, se advierte que el recurso de reposición interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante, en contra del auto de quince (15) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), notificado el 18/12/23, por medio del cual se admitió parcialmente la demanda, será objeto de análisis por este operador.

ACTO ADMINISTRATIVO COMPLEJO

Sobre el concepto del *acto complejo*, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta del Máximo Tribunal Administrativo, en providencia de 19 de abril de 2018, con ponencia del H. Magistrado Milton Chaves García, precisó¹:

“Para resolver es pertinente señalar que el acto administrativo complejo es aquel que para su formación requiere la reunión de varias voluntades de la misma entidad o de varias entidades que se integran con unidad de objeto y fin

(...)

Lo anterior pone en evidencia, de una parte, que la normativa especial exige que el reconocimiento del beneficio tributario debe hacerse mediante resolución motivada, por lo que, en el caso, el acta de dicho Comité constituye una actuación de trámite, que, como tal, no es susceptible de control ante la jurisdicción. Por otra, no se trata de un acto complejo pues, en su formación solo interviene el COMFIS y la decisión se concreta en la resolución expedida por el Alcalde del Municipio, en representación de dicho Comité. (...).”

Por su parte, y a efectos de dotar de claridad, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B del Alto Tribunal Administrativo, en providencia de 9 de diciembre de 2011, con ponencia del H. Magistrado Danilo Rojas Betancourt, explicó²:

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA Consejero Ponente: MILTON CHAVES GARCÍA Bogotá D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 76001-23-31-000-2008-00510-01(22380) Actor: MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA, VALLE Demandado: GRANDES SUPERFICIES DE COLOMBIA S.A. CARREFOUR ahora CENCOSUD COLOMBIA S.A.1

² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION B Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH Bogotá D.C, nueve (9) de diciembre de dos mil once (2011) Radicación número: 11001-03-26-000-2001-00030-01(20410) Actor: MARIO PINEDA BETANCOURT Demandado: DEPARTAMENTO DE CALDAS Referencia: ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL D

“(…)

22. *De acuerdo con lo anterior, constituyen decisiones definitivas o actos administrativos, aquellas manifestaciones de voluntad unilaterales de las autoridades estatales –o de particulares en ejercicio de funciones administrativas con los que culminan los procedimientos o actuaciones administrativas que han sido iniciadas bien sea en virtud de una petición, en cumplimiento de un deber legal o de oficio por la administración y que resuelven de fondo la cuestión, en forma favorable o desfavorable a los intereses de los administrados.*

23. Se trata entonces, de aquellos pronunciamientos de la administración, por medio de los cuales ella crea, modifica o extingue una situación jurídica de carácter particular y concreto, reconociendo derechos, imponiendo cargas, etc., a través de decisiones ejecutivas y ejecutorias, es decir obligatorias por sí mismas y ejecutables directamente por la misma administración, decisiones que una vez expedidas por la correspondiente autoridad, pueden ser objeto de impugnación en sede administrativa a través de la interposición de los recursos ordinarios que procedan en su contra: reposición, apelación o queja.

24. Como resultado de esa impugnación, surge un nuevo pronunciamiento de la autoridad estatal, por medio del cual ésta resuelve el recurso interpuesto contra la decisión definitiva, confirmándola, modificándola o revocándola.

25. Materialmente, entonces, existirán dos actos, el inicial y el que resolvió los recursos de vía gubernativa, lo cual dará lugar a varias situaciones:

25.1. Que se revoque totalmente el acto administrativo impugnado, en cuyo caso, éste desaparece del ámbito jurídico, subsistiendo únicamente el acto revocatorio; la determinación de dejar sin efectos una decisión anterior de la administración, puede a su vez causarle un daño a un tercero, evento en el cual podrá interponer los recursos de vía gubernativa en su contra y demandarlo posteriormente, sin que en tal caso haya necesidad de citar en su demanda, como acto demandado, aquel que fue objeto de la revocatoria, puesto que precisamente, ya no existe, no es el que produjo el supuesto daño ni es su legalidad la que se cuestiona. **A esto es a lo que se refiere el artículo 138, al decir que si el acto fue revocado, solo procede demandar la última decisión.**

25.2. Que se reforme o confirme el acto administrativo impugnado, caso en el cual la decisión se convierte en una unidad jurídica completa contenida en dos pronunciamientos separados físicamente y expedidos en distinto tiempo pero componentes de un solo querer de la administración, que se torna inescindible. En este caso, el afectado con la decisión de la administración, está en el deber, si pretende que se declare su nulidad por considerarla ilegal, de demandar tanto el acto administrativo definitivo, es decir aquel que finalizó la actuación administrativa resolviendo la cuestión de fondo mediante la creación de una situación jurídica particular, como el acto mediante el cual se resolvió el recurso en su contra, confirmándolo o modificándolo, para que quede correctamente individualizado el acto administrativo objeto de la impugnación judicial. Tal y como lo ha dicho la doctrina: La vía gubernativa en el sistema colombiano no cabe sino contra los actos creadores de situaciones individuales o concretas; a instancia de las personas afectadas con los mismos y con miras a lograr una nueva decisión de la administración que los aclare, modifique o revoque; nueva decisión que se integra a la primera para formar así una unidad compleja que, como tal, deberá considerarse para efectos de una futura demanda ante la jurisdicción administrativa” (la Sala resalta)³

25.3. También puede suceder que en el acto que expida la administración para resolver el recurso interpuesto contra una decisión particular, aquella introduzca nuevas determinaciones, no relacionadas con el asunto sometido a su consideración en virtud del recurso, las cuales corresponderán, en tal caso, a un nuevo acto administrativo, respecto del cual el afectado podrá a su vez, agotar vía gubernativa y demandarlo ante la jurisdicción contencioso administrativa, caso

en el cual, obviamente, sólo dirigirá sus pretensiones contra ese segundo acto, contentivo de las nuevas disposiciones.

26. Ahora bien, cuando la norma exige que si el acto administrativo fue objeto de recursos, se demande también aquel acto por medio del cual los mismos fueron resueltos, está haciendo referencia a que si fue objeto de recursos el acto definitivo, es decir aquel por medio del cual se culminó la actuación administrativa y que produjo la creación, transformación o extinción de una situación jurídica particular, que es la decisión que la administración confirmó o modificó a través del segundo acto que expide.

27. Debe tenerse en cuenta que un mismo acto administrativo formalmente considerado – resolución, decreto, etc.-, puede en realidad contener varias decisiones, que serán, cada una de ellas, un verdadero acto administrativo desde el punto de vista sustancial, por eso, cuando se controvierte, bien sea en sede administrativa o en sede judicial un acto administrativo, es la validez del contenido decisorio lo que se cuestiona y lo que es objeto de recursos o de demanda, a tal punto que estando contenidas en un mismo documento varias decisiones, pueden impugnarse independientemente por los directamente afectados con ellas.

28. Se concluye entonces, que cuando una decisión –acto administrativo- es confirmada por la administración, tanto aquella como su confirmación, deben ser objeto de la demanda. (...)

CONCLUSIÓN.

Mediante Resolución No. 023 de 2020 “POR LA CUAL SE DETERMINA LA LIQUIDACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL EFECTO PLUSVALIA”, la Secretaría de Planeación del Municipio de Manizales dispuso *determinar la liquidación de participación del efecto plusvalía* de varios inmuebles localizados en perímetro urbano y rural del Municipio.

Dentro de los antecedentes del acto principal y con sustento en lo dispuesto en el Decreto 0644 de 5 de diciembre de 2019 “Por la cual se reglamenta la Participación en Plusvalía en el Municipio de Manizales”, la Secretaría de Planeación advierte la expedición de Resolución No. 010 de 10 de febrero de 2020 “POR LA CUAL SE LIQUIDA EL EFECTO PLUSVALÍA”, como gravamen causado en relación a cada inmueble, según áreas identificadas en Planos U-33 y U-33A del P.O.T., y aplicación de tasa de participación definida en el artículo 236 del Acuerdo No. 0958 de 2017, aspecto que exigió la expedición y notificación de acto de determinación de gravamen.

En ejercicio del recurso de reposición, como recurso de exclusiva procedencia en el caso concreto, la Secretaría de Planeación expidió Resolución No. 075 – 2022 “POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN” a través de la cual, se detectan irregularidades en la liquidación de participación del efecto plusvalía en cada uno de los predios, explicando:

“La finalidad, motivación y contenido de las pluricitadas Resoluciones No. 010 y 023 de 2020, no se ajustan a la realidad normativa, no cumplen con los requisitos exigidos jurisprudencialmente, ni facilita la aplicación practica derivada de los hechos generadores contemplados en los artículos 74 y siguientes de la Ley 388 de 1997

(...)

Corolario de lo anterior, encuentra la Secretaría que razón le asiste al recurrente cuando afirma que la Resolución No. 023 de 2020 vulnera los postulados de la Ley 388 de 1997 respecto a la manera como debe llevarse a cabo la liquidación del efecto plusvalía y determinación de la participación del efecto plusvalía, pues como se ha visto, se trata un acto administrativo que realiza un cálculo que no obedece a criterios allí establecidos y que impide la posibilidad de que el ciudadano ejerza adecuadamente su derecho de contradicción y defensa la medida que no puede conocer con certeza los conceptos tenidos en cuenta para determinar la liquidación de la participación del efecto plusvalía, razón por la cual, habrá de accederse a los argumentos planteados por el ciudadano (...) para revocar el acto administrativo recurrido.

Respecto a la solicitud presentada por el profesional de que se acepten las liquidaciones presentadas en sus respectivos escritos, la misma será denegada por sustracción de materia, habida cuenta que la decisión que aquí se adoptará obliga a la Administración Municipal a liquidar nuevamente la participación del efecto plusvalía, momento en el cual, los ciudadanos tendrán la posibilidad de acudir a las herramientas previstas en el artículo 82 de la Ley 388 de 1997

(...)

RESUELVE

ARTÍCULO 1º: ACCEDER al recurso interpuesto por los señores (...) LOS BOTERO ARANGO Y CÍA S. EN CA, JULIÁN ECHEVERRI MEJÍA (...)

ARTÍCULO 2º REVOCAR la Resolución No. 023 del 26-05-2020 “POR LA CUAL SE DETERMINA LA LIQUIDACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL EFECTO PLUSVALÍA”, proferida por la Secretaría de Planeación, por las razones expuestas en este proveído (...)” Subrayas del Despacho.

(Documento electrónico: 05Memorial.pdf Enlace de acceso DropBox)

En este sentido, la Resolución No. 075 – 2022 “POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN” expedida por la Secretaría de Planeación del Municipio de Manizales, dispuso revocatoria de la Resolución No. 023 del 26 de mayo de 2020, expedida por la misma autoridad, aspecto que permite ver el efecto de relevo frente al acto por el cual se determina la liquidación de la participación del efecto plusvalía.

En descenso al caso y de acuerdo al concepto de acto administrativo complejo, la actuación adelantada por la Alcaldía de Manizales, no reúne varias voluntades, pues se trata de una decisión emanada de la Secretaría de Planeación en dos eventos, el acto de determinación inicial y el que resolvió recurso de vía administrativa con efectos revocatorios, constituyendo éste, el acto definitivo de la Administración Municipal.

Ahora, si bien se advierte una incuestionable relación de la Resolución No. 023 de 26 de mayo de 2020 y Resolución 075 de 2022, marcada por la vía administrativa instaurada por el apoderado judicial de la parte demandante, el primer acto feneció frente a la expedición del segundo, sin que se aquel surtiera efectos.

Por su parte, el auto de 18 de abril de 2016 emanado del Máximo Tribunal Administrativo, radicado 21807, con ponencia de Martha Teresa Briceño de

Valencia, en cita del recurrente, no reviste circunstancias similares y por lo tanto no constituye precedente³ vertical, pues en aquella decisión la vía administrativa se pronunció frente a otros periodos, significando esto, alguna vigencia en el acto inicial.

Así las cosas, no se repondrá el auto proferido quince (15) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), pues se reitera que la Resolución No. 023 de 2020, no reúne características propias de un acto sujeto a control judicial.

RECURSO DE APELACIÓN.

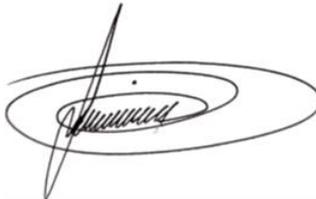
De conformidad con lo establecido en el numeral 1° artículo 243 del C.P.A.C.A, por su oportunidad y procedencia, se **CONCEDE** en el efecto **SUSPENSIVO**, el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante en contra del auto que admitió parcialmente la demanda, el quince (15) de diciembre de dos mil veintitrés (2023).

Por lo brevemente expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales,

III. RESUELVE:

1. **NO REPONER** el numeral primero del auto proferido el quince (15) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), por lo brevemente expuesto.
2. **CONCEDER** en el efecto **SUSPENSIVO** el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante, en contra del auto proferido el quince (15) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), por medio del cual se admitió parcialmente la demanda.
3. Una vez en firme el presente auto, se ordena el envío del copiado digitalizado del expediente a través de los medios digitales habilitados a órdenes de la Oficina Judicial, con el fin de darle trámite al recurso de alzada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS GONZAGA MONCADA CANO
JUEZ

³ Corte Constitucional. Sala Plena. Referencia: Expediente: T-5.882.857. Sentencia SU 354/17. "(...) En reiteradas oportunidades, esta Corporación ha definido el precedente judicial como "la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo". Asimismo, la doctrina lo ha definido como el mecanismo jurisdiccional que tiene su origen en el principio *stare decisis* o estar a lo decidido, el cual consiste en la aplicación de criterios adoptados en decisiones anteriores a casos que se presenten en situaciones posteriores y con circunstancias similares. (...)"