



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 10/09/20

AUTO No. 223

MAGISTRADO PONENTE: OMAR EDGAR BORJA SOTO

ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE:	76-109-33-33-017-2018-00274-01
DEMANDANTE:	COMFENALCO -VALLE DE LA GENTE
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
ASUNTO	APELACIÓN DE AUTO – REVOCA AUTO QUE RECHAZÓ DEMANDA.

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Se procederá a resolver el recurso de apelación propuesto por la parte demandante, contra la decisión tomada por el Juzgado Diecisiete Administrativo de Cali a través del auto interlocutorio nro. 790 del 1 de noviembre de 2019, mediante el cual, rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca- COMFENALCO en contra del Municipio de Santiago de Cali.

II. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA, COMFENALCO, demandó al Municipio de Santiago de Cali para que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución nro. 4131.032.21.10043 del 18 de junio de 2018 *“Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017”*.

Como restablecimiento del derecho solicitó se exonere del pago predial derivado de la liquidación oficial nro. 000160857246 correspondiente a las vigencias 2010 a 2013 y del pago de dicho impuesto frente al predio 0077800010000, por tratarse de un bien que desde el año 2001 se encuentra con folio de matrícula inmobiliaria cerrado por haber sido objeto de reloteo.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio nro. 790 del 1 de noviembre de 2019¹ proferido por el Juzgado Diecisiete Administrativo de Cali, rechazo la demanda presentada por COMFENALCO argumentado:

Que mediante auto de sustanciación nro. 380 del 15 de marzo de 2019 se inadmitió la demanda, ya que en el acápite de pretensiones se solicitó solamente la nulidad de la Resolución nro. 4131.032.21.10043 del 18 de junio de 2018 *“Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017”* y omitió demandar el acto administrativo principal, es decir, la Resolución 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017, en virtud de lo dispuesto en el artículo 163 del CPACA.

Consideró el Despacho, que la Resolución 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017, por medio de la cual se resuelve el escrito de excepciones contra el mandamiento de pago y se ordena seguir adelante con la ejecución, es el acto principal que creó una

¹ Folio 391 a 393.



Radicación
Medio de control
Demandante
Demandado

: 2018-00274-01
: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
: COMFENALCO
: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

2

situación jurídica particular y concreta, el cual no ha desaparecido del ordenamiento jurídico, pues fue confirmado por la Resolución nro. 4131.032.21.10043 del 18 de junio de 2018 y por tal razón, debe ser demandado en el presente asunto para evitar la configuración de una ineptitud sustantiva de la demanda.

Informó que, pese a dicha advertencia, el apoderado judicial de la parte demandada no subsanó la demanda en los términos indicados y en razón a ello procedió a rechazar la demanda.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

El apoderado judicial de la parte demandante, presentó recurso de apelación² contra la decisión tomada por el Juzgado Diecisiete Administrativo de Cali, argumentado:

Que no solicitó la nulidad de la Resolución 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017 en aplicación a lo previsto en el artículo 101 del CPAPA, que manifiesta que solamente puede demandarse el acto administrativo que decide las excepciones a favor del deudor.

Consideró que pese a que la Resolución 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017 ordenó continuar con la ejecución, en dicho acto administrativo no se resolvieron favorablemente las excepciones presentadas por el deudor y por tal razón, solo se demandó la Resolución nro. 4131.032.21.10043 del 18 de junio de 2018 para evitar un posible rechazo de la demanda, más aún que la norma especial, Decreto 411.0.20.0139 del 28 de febrero de 2012 "por medio del cual se expide el procedimiento tributario del municipio de Santiago de Cali", no regula dicho aspecto.

Dijo que en su momento consideró que las pretensiones de la demanda se encontraban debidamente individualizadas, sin embargo, con la finalidad de que se garantice el derecho de acceso a la administración de justicia, solicitó se tenga como pretensión del medio de control incohado la nulidad de la Resolución nro. 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017 "por medio de la cual resuelven escrito de excepciones contra el mandamiento de pago resolución nro. 4131.032.21.12819 del 16 de octubre de 2015".

V. CONSIDERACIONES:

5.1. Competencia

De conformidad con el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, el auto mediante el cual se rechaza la demanda es susceptible del recurso de apelación, siendo competente en segunda instancia el Tribunal para desatar el mismo. La norma en comento señala lo siguiente:

"Art. 243.- Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

1. El que rechace la demanda.

5.2. Problema jurídico

El asunto que se discute se contrae a establecer:

² Folio 394 a 397



Radicación
Medio de control
Demandante
Demandado

: 2018-00274-01
: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
: COMFENALCO
: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

3

¿Es demandable ante la jurisdicción contenciosa administrativa, el auto que resuelve en un proceso de cobro coactivo las excepciones en contra del contribuyente, y ordena seguir adelante la ejecución?

5.3 Tesis del despacho

El Despacho revocará la decisión apelada, por las siguientes razones: 1) el auto que decide las excepciones dentro de un proceso de cobro coactivo administrativo es demandable sin importar la decisión que se tome, en virtud de lo previsto en el artículo 101 de la Ley 1437 de 2011, artículo 385³ del Estatuto Tributario y el precedente fijado por el Consejo de Estado⁴. 2) el apoderado judicial de la parte demandante en el recurso de apelación manifestó su intención de debatir la legalidad de la Resolución nro. 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017 proferida por el Departamento Administrativo de Hacienda del Municipio de Santiago de Cali, y al ser así, en aras de amparar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, se revocará la decisión apelada y se ordenará continuar con el trámite pertinente.

5.4 Actos administrativos sujetos de control judicial.

Desde el punto de vista de su contenido, existen tres clases de actos: **los definitivos, los de trámite y los de ejecución.**

Los actos administrativos definitivos o principales están regulados en el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, y se definen como aquellos *"que deciden el fondo del asunto de manera directa o indirecta, o que hagan imposible continuar con la actuación"*. Por su parte, los actos administrativos de trámite son los que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión; y los de ejecución, cuyo objeto es dar cumplimiento a lo ordenado en un acto administrativo anterior o a lo dispuesto por un juez en una sentencia.

Los actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, son aquellos que con carácter definitivo producen efectos jurídicos directos o indirectos, es decir, los que crean, reconocen, modifican o extinguen situaciones jurídicas concretas.

5.5. Procedimiento administrativo de cobro coactivo – actos demandables

El artículo 101 de la Ley 1437 de 2011 establece los actos que son susceptibles de control de legalidad por la jurisdicción de lo contencioso administrativo producto de un procedimiento administrativo de cobro coactivo, de la siguiente manera:

³ "Art. 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". -Negrilla del Despacho-

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. 18 de junio de 2015. CONSEJERA PONENTE: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. REF.: Expediente núm. 2011-00271-00. Acción: Nulidad. Actora: FABIOLA PIÑACUÉ ACHICUE. Otras referencias de relatoria: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 10 de abril de 2008, proferida en el expediente N°2002-00583-01. M.P. Dr. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA.; Sentencia de 25 de febrero de 1999, Radicación número 2074, consejero ponente doctor ROBERTO MEDINA LÓPEZ.; Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 05 de mayo de 2011, expediente No. 05001-23-31-000-2002-03531-01 (17264). De las que se concluye, que cualquier pronunciamiento de la administración, sin consideración a denominación, puede ser objeto de control judicial si afecta situaciones jurídicas particulares o la órbita interna de la administración, por tanto, deben demandarse los actos administrativos que contengan la manifestación de la voluntad de la Administración frente a una situación jurídica en particular, de lo contrario al tratarse de un documento que no pueda ser demandable ante la jurisdicción, implicaría un rechazo de la demanda, lo que inhabilita al juez para emitir un pronunciamiento de fondo al respecto.



Radicación
Medio de control
Demandante
Demandado

: 2018-00274-01
: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
: COMFENALCO
: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

4

“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 liquidan el crédito. (...)”

Sobre los actos administrativos proferidos en un proceso de cobro coactivo que pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado⁵ ha dicho:

*“[R]esulta preciso traer a colación el artículo 101 del CPACA y el artículo 835 del ET, en virtud de los cuales solo son demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo: (i) el acto que decide las excepciones; (ii) el que ordena seguir adelante la ejecución, y (iii) el que liquida el crédito. No obstante, esta corporación ha precisado que, además de los actos mencionados, **también es demandable el acto aprobatorio del remate, porque genera una situación distinta a la simple ejecución de la obligación tributaria.** En todo caso, se ha precisado que es necesario verificar si el acto enjuiciado resuelve de fondo una situación jurídica, en el sentido de afectar un derecho subjetivo: (...) dentro del procedimiento administrativo de cobro pueden expedirse actos administrativos que no versen sobre la ejecución propiamente dicha de la obligación tributaria, pero que sí constituyen una verdadera decisión de la Administración, susceptible del control jurisdiccional, en tanto afectan derechos, intereses u obligaciones de los contribuyentes o responsables del impuesto. Por eso, en aras de la protección jurídica de controversias independientes a la ejecución de la obligación tributaria, son demandables ante esta jurisdicción los actos administrativos definitivos, expedidos por la Administración Tributaria de conformidad con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, tesis que reitera la Sección en esta providencia”. -Negrilla del Despacho-*

En otro pronunciamiento el Consejo de Estado⁶ concluyó:

“La Sala no se ocupará de resolver acerca de la legalidad del mandamiento de pago, ni del auto de adecuación del procedimiento de cobro coactivo, porque son actos que no pueden reputarse como impugnables. 1.2 Las decisiones de la Administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o aquellas que hagan imposible la continuación de una actuación o que decidan de fondo el asunto son las únicas susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al tenor de lo previsto en el artículo 43 del CPACA. De ahí que, como lo ha sostenido esta Sección, 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 [sean] demandables”. 1.3 Eso explica que los artículos 101 del CPACA y 835 del E.T., aplicables al procedimiento administrativo de cobro coactivo, traten como demandables los que fallan las excepciones, ordenan llevar adelante la ejecución y liquidan el crédito, sin perjuicio de que existan otros que pueden ser objeto de control judicial, siempre que afecten derechos, intereses u obligaciones del ejecutado y que no versen sobre la ejecución propiamente dicha”. -Subraya fuera del texto-

Teniendo en cuenta lo expuesto, se concluye:

1.- Son válidamente demandables los actos que resuelven a favor o en contra las excepciones propuestas por el deudor dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo, en aplicación de la norma especial contenida en el artículo 835 del Estatuto Tributario por remisión expresa del numeral 3° del artículo 100 CPACA que bajo el principio de especialidad normativa desplaza la aplicación de aquella norma adjetiva más restrictiva como es el artículo 101 Ibidem.

⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 24 de octubre de 2019, radicación número: 54001-23-33-000-2019-00149-01(24779).

⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del seis (6) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), radicación número: 25000-23-37-000-2015-01583-01(23765).



Radicación
Medio de control
Demandante
Demandado

: 2018-00274-01
: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
: COMFENALCO
: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

5

2.- Dentro del procedimiento administrativo de cobro pueden expedirse actos administrativos que no versen sobre la ejecución propiamente dicha de la obligación tributaria, pero que sí constituyen una verdadera decisión de la Administración, susceptible del control jurisdiccional, en tanto afectan derechos, intereses u obligaciones de los contribuyentes o responsables del impuesto.

6. Caso bajo estudio

De conformidad con el artículo 320⁷ del C.G.P, aplicable por remisión del artículo 306⁸ 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.

A su turno, el artículo 328 ibídem dispone entre otros aspectos que: *“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”*.

Del tenor literal de la norma en cita, concluye el Despacho que la voluntad del legislador es que, en virtud del recurso de apelación el superior estudie y revise la decisión proferida por el *a quo*, pero con una característica especial, y es que dicha instancia se limita a aquellos precisos cargos expuestos por el recurrente al sustentar su inconformidad, los cuales, se encuentran limitados, en virtud de la congruencia, a lo decidido por el juez en primera instancia.

En el presente asunto, el apoderado judicial de Comfenalco presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho para que se declare la nulidad de la Resolución nro. 4131.032.21.10043 del 18 de junio de 2018 *“Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017”*⁹.

El A-quo, al momento de estudiar los requisitos para la admisión de la demanda, encontró que la parte actora omitió solicitar la nulidad de la Resolución nro. 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017 *“Por medio de la cual se resuelve escrito de excepciones contra el mandamiento de pago Resolución nro. 4131.3.21.11468 del 16 de octubre de 2015”*¹⁰, acto administrativo que consideró como principal, razón por la cual, a través del auto nro. 380 del 15 de marzo de 2019¹¹ inamitió la demanda.

Al respecto, el apoderado judicial de la parte demandante presentó memorial¹² y se opuso al criterio del juzgado argumentando que: 1) las pretensiones incoadas fueron debidamente individualizadas y 2) la Resolución nro. 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017, no es enjuiciable en el presente asunto, ya que el artículo 101 del CPACA establece que son demandables solamente los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor y en el presente asunto, dicho acto administrativo negó las excepciones propuestas.

A Continuación, el Juzgado Diecisiete Administrativo de Cali profirió el auto

⁷ Artículo 320. Fines de la apelación.

El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.

⁸ 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.

⁹ Folio 377 del expediente.

¹⁰ Folio 365 del expediente.

¹¹ Folio 384 del expediente.

¹² Folio 385 del expediente



Radicación
Medio de control
Demandante
Demandado

: 2018-00274-01
: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
: COMFENALCO
: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

6

interlocutorio nro. 790 del 1 de noviembre de 2019¹³ por medio del cual rechazó la demanda por no haber sido subsanada dentro del término concedido para dicho fin, considerando además que, la Resolución nro. 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017, es el acto administrativo principal que generó una situación jurídica particular y concreta al demandante y al no haber desaparecido del ordenamiento jurídico su legalidad debe ser debatida en el presente asunto.

Teniendo en cuenta la decisión tomada, el apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación solicitando que el auto nro. 790 del 1 de noviembre de 2019 fuera revocado y admitida la demanda, al retractarse de los argumentos expuestos en primera instancia y solicitar se tenga como pretensión la de nulidad de la Resolución nro. 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017 proferida por el Departamento de Hacienda del Municipio de Santiago de Cali.

Frente a los anteriores antecedentes, el despacho considera que el acto administrativo que resuelve las excepciones, se declaren probadas o no, es demandable ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo teniendo en cuenta lo manifestado en el acápite legal y jurisprudencial de la presente providencia, en ese entendido la Resolución nro. 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017 proferida por el Departamento de Hacienda del Municipio de Santiago de Cali, debe ser debatida en el presente asunto, ya que fue el acto administrativo principal que dio vida a la Resolución nro. 4131.032.21.10043 del 18 de junio de 2018 *"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017"* y resolvió las excepciones presentadas por el deudor y continuó adelante con la ejecución.

Dicha conclusión no es caprichosa, ya que tiene fundamento en lo expuesto en la Ley 1437 de 2011 que remite expresamente al Estatuto Tributario Nacional y la interpretación que de ambas normatividades efectuó el Consejo de Estado, por tanto, es indiscutible el hecho de que la Resolución nro. 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017 proferida por el Departamento de Hacienda del Municipio de Santiago de Cali debe ser debatida.

Sin embargo, el apoderado judicial de la parte demandante solicitó en el recurso de apelación presentado en contra del auto que rechazó la demanda que, se tuviera como pretensión la nulidad de la Resolución nro. 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017, al respecto, sobre dicho requerimiento el Consejo de Estado¹⁴ ha dicho:

[E]l Despacho advierte que pese a que la parte actora no allegó el poder dentro del término concedido para subsanar, esa circunstancia se encuentra superada, en la medida en que dicho documento se anexó al memorial contentivo de la impugnación y en este se evidencia que la presentación personal se realizó el 1º de febrero de 2018, es decir, dentro de los diez días concedidos por el Tribunal, lo cual permite entrever que la no incorporación de ese documento obedeció a un error involuntario de la parte actora, tal como lo afirmó. (...) En esa medida, atendiendo a la primacía del acceso a la administración de justicia como derecho fundamental reconocido por la Corte Constitucional, así como a la prevalencia del derecho sustancial, se entenderá cumplido el requisito de anexo del poder en el caso sub lite, puesto que el mismo se autenticó para la fecha en que se podía subsanar la demanda, lo que da cuenta de un error involuntario del abogado y, en virtud de las prerrogativas anteriores, no es dable denegar justicia por el hecho de no haberse aportado el documento que acreditaba tal situación cuando el requisito ya se cumplía".

¹³ Folio 391 del expediente.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de abril de 2019, radicación número: 52001-23-33-000-2017-00682-01 (6153).

Radicación: 2018-00274-01

Medio de control: NULIDAD Y RESTAABLECIMIENTO DEL DERECHO

Demandante: COMFENALCO

Demandado: MUNICIPIO DE CALI

Por lo expuesto, en aras de salvaguardar el derecho al acceso a la administración de justicia dando prevalencia a lo sustancial sobre lo formal y teniendo en cuenta que a folio 396 del expediente el apoderado judicial de la parte demandante solicitó *"se tenga como pretensión del medio de control impetrado la nulidad de la Resolución No. 4131.032.21.12819 del 21 de diciembre de 2017 "Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 4131.032.21.12819 del 27 de diciembre de 2017"*, se concluye que se cumplió con la exigencia contenida en el artículo 163 del CPACA, ya que quedaron debidamente individualizadas las pretensiones y demandados todos los actos administrativos que crearon una situación particular al demandante, por tanto, el Despacho revocará el auto nro. 790 del 1 de noviembre de 2019 proferido el Juzgado Diecisiete Administrativo de Cali, para que una vez analizados los requisitos de la demanda, proceda a su admisión

En consecuencia, se;

RESUELVE

PRIMERO. - REVOCAR el auto interlocutorio nro. 790 del 1 de noviembre de 2019 proferido por el Juzgado Diecisiete Administrativo de Cali para que, en su lugar, proceda a admitir la demanda de la referencia, previa verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos en el CPACA.

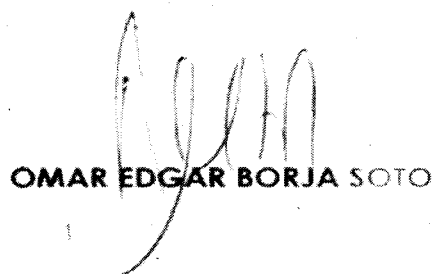
SEGUNDO: En firme la presente decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,


ÓSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA


EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS


OMAR EDGAR BORJA SOTO

07SEP2020 PM 1:37 TAV-1