



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

**SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, seis (6) de septiembre de dos mil trece (2013).

**Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

EXPEDIENTE: 70-001-33-33-008-2012-00064-01

DEMANDANTE: CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES  
-CAPRECOM-

DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO - SUCRE.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE.

**1. OBJETO DE DECISIÓN:**

Se entra en esta oportunidad a hacer el estudio referido al recurso de apelación que interpusiera la demandante frente a la declaratoria de dar por probada parcialmente la excepción previa de Cosa Juzgada, que hiciera el juez de instancia anterior, lo cual sucedió dentro de la audiencia inicial celebrada el día veintinueve (29) de julio del presente año.

**2. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:**

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00064- 01
DEMANDANTE:	CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SINCELEJO - SUCRE.
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD SIMPLE
INSTANCIA.	SEGUNDA

La parte demandante, fundamenta el presente recurso<sup>1</sup>, en que el apoderado del Concejo Municipal presentó la excepción de cosa juzgada referente al artículo 21 del acuerdo 39 de 1995 y en lo relacionado al artículo 01 del acuerdo 22 de 1998, por lo que se opuso durante el traslado de excepciones, manifestando que no se habían aportado los fallos y que estos debería comprender sobre el mismo objeto y la misma causa.

Precisa, que el Juzgado de conocimiento, oficiosamente solicitó al Tribunal que enviara los respectivos fallos de los procesos 2003-00746-00 y 2005-01359-00, estableciéndose que se decretó como cosa Juzgada el artículo 21 del acuerdo 39 de 1995 y el artículo 01 del acuerdo 22 de 1998.

Informa que el estudio que hizo el Tribunal, lo hizo referente a la imposición de rentas, así lo dice el escrito presentado por el apoderado del IMDER, que en sus apartes afirma, “que así las cosas, encuentra la Sala que el artículo 75 de la ley 781 de 1985, prevé la creación de rentas por parte del Concejo Municipal para garantizar la ejecución de los programas de deporte, recreación, aprovechamiento del tiempo libre, en consecuencia, existe una facultad para la creación de la renta en el Concejo Municipal de Sincelejo, lo que hizo mediante el Acuerdo 22 de 1998 y a favor del Instituto Municipal para el Deporte, la Recreación y el Tiempo Libre”, eso le da a entender que el Tribunal hizo referencia a la competencia que tenía el Concejo, pero en la renta municipal y no sobre la sobretasa.

### **3. CONSIDERACIONES:**

Al asumir una decisión de fondo frente al recurso que se analiza, se tiene que se trata de la apelación de un auto que declara probada parcialmente la excepción propuesta por las demandadas IMDER y el

---

<sup>1</sup> Minuto20:15 del CD audio y video, contenido de la Audiencia Inicial.

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00064- 01
DEMANDANTE:	CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SINCELEJO - SUCRE.
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD SIMPLE
INSTANCIA:	SEGUNDA

Concejo Municipal de Sincelejo, denominada Cosa Juzgada, sustentado en el hecho de que en efecto, los actos demandados fueron objeto de Control de Legalidad por parte del Tribunal Administrativo de Sucre, con ponencia de los Magistrados Tulia Jarava Cárdenas y Jorge Iván Duque Gutiérrez, quedando solamente para estudiar en este proceso el artículo 16 numeral 13 del acuerdo 39 de 1995, puesto que es lo que no ha sido objeto de debate en ningún otro proceso.

Para su resolución se plantea el siguiente cuestionamiento:

*¿Procede el decreto de la excepción de cosa juzgada propuesta como previa, en procesos de Nulidad Simple?*

*¿Podría predicarse la prosperidad de la excepción de Cosa Juzgada propuesta como previa, para el presente asunto?*

Previo a dar respuesta al problema jurídico anterior se precisará: (i) Competencia; (ii) Procedencia de la Excepción de Cosa Juzgada propuesta como previa frente al ejercicio del Medio de Control de Nulidad Simple; (iii) procedibilidad de la Cosa Juzgada en procesos de Nulidad Simple; (iv) Caso Concreto; (v) Conclusión.

### **3.1. Competencia.**

El artículo 180 numeral 6 inciso 4 del CPACA, establece taxativamente, que: *“El auto que decida sobre las excepciones, será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso”*.

Al respecto, este despacho manifiesta que es competente para decidir en Sala Unitaria este recurso, por cuanto el asunto objeto de apelación no está consagrado en los primeros cuatro numerales del artículo 243 del CPACA, que son las que decide la Sala de Decisión, por lo que se procede de conformidad.

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00064- 01
DEMANDANTE:	CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SINCELEJO - SUCRE.
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD SIMPLE
INSTANCIA.	SEGUNDA

### **3.2. Procedencia de la Excepción de Cosa Juzgada propuesta como previa frente al ejercicio del Medio de Control de Nulidad Simple.**

Respecto con la temática tratada, en aras de darle solución a este asunto, traemos a colación, lo establecido en el artículo 180 numeral 6 del CPACA, en donde textualmente se establece:

*“Decisión de excepciones previas. El juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva”.*

(“...”).

En el orden que viene, tenemos, que el artículo 179 del CPACA, referido a las etapas del proceso, señala:

*“Etapas. El proceso para adelantar y decidir todos los litigios respecto de los cuales este código u otras leyes no señalen un trámite o procedimiento especial, en primera y en única instancia, se desarrollará en las siguientes etapas...”.*

El medio de control de Nulidad, el cual nos ocupa en estos momentos, está plenamente señalado en el artículo 137 del CPACA, por lo que se debe interpretar dicho texto, en consonancia con lo establecido en el artículo 180 numeral 6 precitado, de donde podemos concluir sin lugar a equívocos, que frente al medio de control de nulidad, resulta totalmente procedente la proposición de excepciones previas y más específicamente la de Cosa Juzgada, en la forma señalada en el artículo antes enunciado, razones que resultan de peso, para que se tenga que hacer el estudio de la presente alzada.

### **3.3. Procedibilidad de la Cosa Juzgada en procesos de Nulidad Simple.**

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00064- 01
DEMANDANTE:	CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SINCELEJO - SUCRE.
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD SIMPLE
INSTANCIA.	SEGUNDA

Para darle resolución al anterior planteamiento, se transcribe lo dicho por nuestro Consejo de Estado en sentencia de fecha marzo 10 de 2011, emanada de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, siendo Consejera Ponente, la doctora CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ, radicada 08001-23-31-000-2003-01824-01(18330).

("...").

*La providencia referida decidió el trámite de revisión del Acuerdo mencionado, por la solicitud que en tal sentido presentó el Gobernador de turno del Departamento del Atlántico, en virtud del artículo 305 (num. 10) de la Constitución Política. Para efecto de la revisión, el Alcalde debe enviar una copia del Acuerdo al Gobernador dentro de los cinco días siguientes a la sanción del mismo (artículo 82 de la Ley 136 de 1994), y éste, a su vez, debe remitirla al Tribunal Contencioso Administrativo del lugar, dentro de los veinte días siguientes, en caso de encontrarlo contrario a la Constitución, la Ley o la ordenanza, para que se decida sobre su validez. La remisión se hace junto con un escrito que debe reunir los requisitos establecidos en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, el cual también debe enviar a los respectivos alcaldes, personero y presidente del Concejo Municipal para que, si lo consideran necesario, intervengan en el trámite de revisión. Se trata entonces de una facultad otorgada constitucionalmente a los gobernadores departamentales para revisar los Acuerdos Municipales y provocar el control judicial sobre su validez, cuando quiera que los considere inconstitucionales o ilegales. Previo agotamiento de las etapas procesales establecidas en el artículo 121 del Código de Régimen Municipal, dicho trámite de control se falla mediante providencia que, al tenor de la misma norma (num. 3), produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados y contra la cual no procede ningún recurso. Como tal, este tipo de control tiene un objeto similar al de la acción de nulidad simple, no obstante que ésta no es subsidiaria de aquél, como lo concluyó la Corte Constitucional en la sentencia C-869 de 1999 cuando examinó las diferencias existentes entre ambos, comenzando por la distintas fuentes normativas que establecieron al primero, se repite, como mecanismo de control de constitucionalidad y legalidad, y a la segunda como acción ordinaria jurisdiccional de tipo popular, que vela por el mantenimiento del orden jurídico en abstracto.*

("...").

*Comoquiera que el control de constitucionalidad y legalidad sobre Acuerdos Municipales a instancia de los gobernadores, y la acción de nulidad simple*

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00064- 01
DEMANDANTE:	CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SINCELEJO - SUCRE.
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD SIMPLE
INSTANCIA.	SEGUNDA

*contra actos administrativos generales, de los que hacen parte los Acuerdos Municipales, propenden por el mantenimiento del orden jurídico superior, concluye la Sala que la sentencia que define el control, anterior en el tiempo al ejercicio de la acción jurisdiccional, puede surtir los efectos de cosa juzgada que establece el numeral 3 del artículo 121 del Decreto 1333 de 1986, respecto de las causas petendi idénticas que se demanden en simple nulidad. La identidad de causa así planteada presupone que tanto el control como la acción recaigan sobre el mismo Acuerdo Municipal o parte de él, y que los cargos de ilegalidad que fundamentan la solicitud del gobernador y la demanda del actor popular, coincidan en su esencia. Más allá de ello, no existen requisitos adicionales a verificar para que opere la figura in examine, toda vez que el principio de analogía visto de cara a la naturaleza y el objeto del control de validez, permite sostener que en éste la cosa juzgada opera en la forma prevista por el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo para la acción de nulidad simple, sin más condiciones a verificar.*

(“...”).

De todo lo dicho, se puede concluir, que efectivamente, la excepción de cosa juzgada propuesta como previa, resulta aplicable y procedente frente a procesos que se adelanten en ejercicio ahora, del denominado medio de control de Nulidad Simple, referido a actos administrativos de carácter general, como para el caso lo resulta ser los acuerdos municipales, sin que se necesite de requisitos especiales o excepcionales, pues así se deja ver de la lectura de lo contemplado en el artículo 175 del CCA, dejándose plasmado que: *“La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada Erga Omnes”*. En similar sentido señala: *“la que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga Omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada”*.

#### **3.4. CASO CONCRETO.**

El presente asunto versa sobre el recurso interpuesto contra la decisión del Juez de instancia anterior, de darle prosperidad parcial a una excepción propuesta de Cosa Juzgada, la cual fue analizada como previa dentro de la audiencia inicial.

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00064- 01
DEMANDANTE:	CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SINCELEJO - SUCRE.
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD SIMPLE
INSTANCIA.	SEGUNDA

Al respecto, señala el Juez de conocimiento, en aras de darle solución a las excepciones propuestas de Cosa Juzgada por parte de la tercera interviniente IMDER de Sincelejo y el demandado Concejo Municipal de Sincelejo, que efectivamente en las sentencias de fecha octubre 23 de 2008, radicado 2005-01359-00, M.P. Dr. JORGE IVAN DUQUE GUTIERREZ y mayo 11 de 2005, radicado 2003-00746-00, M.P. Dra. TULIA JARAVA CÁRDENAS, se ejerció control de legalidad sobre el Acuerdo Municipal número 022 de 1999, así como del Acuerdo 39 de 1995 artículo 21; artículo 4 del Acuerdo No. 15 de 1998 y artículo 1 del Acuerdo No. 12 de 2002; acuerdos estos, que resultan ser objeto de demanda en el asunto que se encuentra sometido a estudio en esta instancia, los cuales fueron decididos por la causal de falta de competencia, que es la misma que se alega en este asunto, encontrándose únicamente pendiente, el estudio o control de legalidad referido al artículo 16 numeral 13 del acuerdo No. 39 de 1995.

Para resolver, la Sala estima necesario transcribir apartes del libelo introductorio, específicamente, sobre el concepto de violación de las normas acusadas:

*“Así las cosas, es dable concluir que los Acuerdos No. 39 de 1995 (arts. 13 y 21), No. 15 de 1998 -art. 4- antes reseñados y la integridad de los acuerdos Nos. 22 de 1999 y 012 de 2002 proferidos por el Concejo Municipal de Sincelejo, constituyen una flagrante vulneración al artículo 75 inciso tercero, numeral 3 de la ley 181 de 1995, en la medida en que dicha norma no crea ningún tributo, ni define hecho gravado alguno a partir del cual los Concejos Municipales pudieran desarrollar el gravamen definiendo los elementos esenciales de la obligación tributaria e infringen el artículo 32 de la ley 136 de 1994, el cual establece como atribuciones de los Concejos “7. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley”.*

*De igual forma, la expedición de las mencionadas normas, constituye una abrogación de la competencia del Congreso de la República para la creación de tributos (contribuciones fiscales y parafiscales) según el artículo 150 numeral*

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00064- 01
DEMANDANTE:	CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SINCELEJO - SUCRE.
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD SIMPLE
INSTANCIA.	SEGUNDA

*12 de la Constitución Política, así como un desconocimiento de los postulados contenidos en los artículos 287 y 313 numeral 4 de la Constitución Política, según los cuales “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de la Constitución y la Ley” y “corresponde a los Concejos. ...Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”<sup>2</sup>.(Subrayas de la sala para mejor comprensión)*

De lo observado por este Despacho, referente al material probatorio adjunto, se puede concluir, que fueron debidamente aportadas las copias de las sentencias referenciadas en el punto anterior, lo cual se dio a petición oficiosa del Juzgador de Primera Instancia (Folios 176 a 184).

En el sentido que viene, este Honorable Tribunal, en sentencia de fecha 23 de octubre de 2008, con ponencia del Magistrado doctor Jorge Iván Duque Gutiérrez, prestableció:

*“Las razones invocadas por el actor para solicitar la nulidad del artículo 21 del Acuerdo No. 39 de 2 de diciembre de 1995, del artículo 4° del Acuerdo No. 15 del 13 de junio de 1998, del artículo 1° del Acuerdo No. 22 del 19 de noviembre de 1999 y del artículo 1° del Acuerdo No. 12 EX del 27 de diciembre de 2002, todos proferidos por el Concejo Municipal de Sincelejo para crear tasas no autorizadas por la ley y la sentencia transcrita, se refiere y resuelve precisamente el asunto por estas razones, pero solo respecto al artículo 21 del Acuerdo No. 39 de fecha 2 de septiembre de 1995 y del artículo 1° del Acuerdo No. 22 del 19 de noviembre de 1999, no accediendo en esa oportunidad a las suplicas de la demanda, por tanto encontramos que hay identidad de pretensiones respecto a los artículos de dichos Acuerdos, como consecuencia se declarará probada la excepción de cosa juzgada”<sup>3</sup>.*

A su vez, en sentencia de fecha mayo 11 de 2005, este mismo Tribunal Administrativo, con ponencia de la Magistrada Doctora Tulia Jarava Cárdenas, señaló:

---

<sup>2</sup> Folio 21 C. Ppal.

<sup>3</sup> Folio 412 C. Ppal.



EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00064- 01
DEMANDANTE:	CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SINCELEJO - SUCRE.
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD SIMPLE
INSTANCIA.	SEGUNDA

*“Así las cosas, encuentra la Sala que el artículo 75 de la ley 181 de 1985, prevee la creación de rentas por parte de los Concejos Municipales, para garantizar la ejecución de los programas de deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre, en consecuencia legalmente si existía una facultad para la creación de la renta que el Concejo Municipal de Sincelejo hizo mediante el Acuerdo 022 de 1999 y a favor del Instituto Municipal para el deporte, la Recreación y el Aprovechamiento del Tiempo Libre y la Educación Extraescolar”<sup>4</sup>.*

Del examen que se hace de todo lo transcrito, podemos concluir, que lo dicho por el Juez de instancia anterior en su providencia ahora recurrida, resulta acertado, pues en la demanda que se estudia, nuevamente se pretende que se ejerza control de legalidad sobre asuntos que fueron debidamente debatidos y en las que no se dio prosperidad de las pretensiones de la demanda, por lo que solo quedó pendiente de resolución, lo establecido en el artículo 16 numeral 13 del acuerdo No. 39 de 1995, siendo lo único que sobrevive por resolver al concluir esta Litis, por lo que resulta procedente, que se decretara la prosperidad parcial de la excepción que se estudia de cosa juzgada en la forma indicada, no resultando procedente en este estadio, entrar a hacer un debate sobre la competencia que le corresponda a los Concejos Municipales en la creación de sobretasas, porque las misma fueron objeto de estudio en oportunidades anteriores y el cargo de anulación es la “abrogación” de competencia, que significa “ *el acto de dejar sin efecto una ley o los preceptos legales en ella contenidos, sólo puede emanar y ser obra de la autoridad que legalmente le dio origen. No puede alegarse contra la observancia de la ley, desuso, costumbre, ignorancia o práctica en contrario*”<sup>5</sup> ; definición que en otras palabras, expresa, falta de competencia del Concejo Municipal de Sincelejo para reglamentar la ley 181 de 1995, en el artículo 75, porque la competencia le corresponde al Congreso de la República; luego, existe identidad de causa entre las dos demandas anteriores y esta, lo que trae como consecuencia que deba confirmarse en su totalidad, la providencia que se analiza.

---

<sup>4</sup> Folio 428 del C. Ppal.

<sup>5</sup> Diccionario universal de términos parlamentarios, el cual puede ser consultado en el link [http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf)

EXPEDIENTE:	70-001-33-33-008- 2012- 00064- 01
DEMANDANTE:	CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SINCELEJO - SUCRE.
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD SIMPLE
INSTANCIA.	SEGUNDA

En razón a lo antes expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Confirmar en su totalidad el proveído recurrido emanado dentro de la audiencia inicial celebrada en la fecha julio 29 de 2013 por el Juzgado Octavo Oral del Circuito de Sincelejo.

**SEGUNDO:** Una vez notificada esta providencia, devuélvase al despacho de origen para lo de su incumbencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Magistrado