

**JUZGADO VEINTIOCHO ADMINISTRATIVO  
ORAL DE MEDELLÍN**

Medellín, veintiuno (21) de marzo de dos mil trece (2013).

<b>Referencia:</b>	Nulidad
<b>Demandante:</b>	Leobardo de Jesús Pérez Jiménez
<b>Demandado:</b>	Departamento de Antioquia
<b>Radicado:</b>	05001-33-33 -028- 2013 – 00213 - 00
<b>Asunto:</b>	Rechaza demanda no es susceptible de control judicial
<b>Interlocutorio N°</b>	144 de 2013

El señor LEOBARDO DE JESÚS PÉREZ JIMÉNEZ, quien actúa mediante apoderado judicial, el día 5 de marzo de 2013, presentó demanda contra del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, en ejercicio del medio de control de nulidad simple, consagrada en el artículo 137 del CPACA, bajo la pretensión de nulidad del mandamiento de pago N° 6546 del 17 de febrero de 2009.

**CONSIDERACIONES**

1. En sentencia mas reciente del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección cuarta, M.P. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, Bogotá, 31 de marzo de 2011, Expediente N°: 05001233100020100042701 (18345), actor Sergio Alonso de Jesús Vélez sierra contra Departamento de Antioquia, se pronunció respecto del trámite y competencia en la jurisdicción coactiva y el papel que desarrollan tanto los Tribunales Contenciosos Administrativos como el Juez Contencioso Administrativo, disponiendo que:

“Lo primero que conviene precisar es que la jurisdicción coactiva, en términos generales, era una potestad especial otorgada por la ley a las autoridades administrativas para hacer efectivos los créditos que tienen a su favor, sin necesidad de acudir ante la jurisdicción<sup>1</sup>. Esa era la forma tradicional para cobrar el crédito a favor de las entidades públicas y se ejercía en la forma prevista en los artículos 68, 79 y 252 del Código Contencioso Administrativo y 561 a 568 del Código de Procedimiento Civil.

De conformidad con los artículos 133<sup>2</sup> y 134C<sup>3</sup> del C.C.A., en los procesos de jurisdicción coactiva los tribunales o los juzgados administrativos, según el caso, conocen de: *i*) las apelaciones presentadas contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de la liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, *ii*) los recursos de queja cuando se niega o se concede en un efecto distinto el recurso de apelación, y *iii*) el grado jurisdiccional de consulta de las sentencias dictadas en los procesos de jurisdicción coactiva en los que el ejecutado estuvo representado por curador *ad litem*.

En los casos mencionados, los tribunales administrativos o los juzgados administrativos, según el caso, actúan como superiores funcionales de la

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, providencias de la Sección Quinta del 2 de julio y 22 de abril de 2009 y del 5 de junio de 2008, Expedientes Nos. 1001-00-00-000-2001-01606-01, 11001-00-00-000-2004-02300-01 y 11001-00-00-000-2001-02826 01, respectivamente. MP. MAURICIO TORRES CUERVO

<sup>2</sup> ARTICULO 133. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN SEGUNDA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia:

2. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

3. De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se concede en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior.

<sup>3</sup> ARTICULO 134-C. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN SEGUNDA INSTANCIA. Los Jueces Administrativos conocerán, en segunda instancia, de los siguientes asuntos:

1. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

2. De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior,

3. De la consulta de las sentencias dictadas en los mismos procesos contra quien estuvo representado por curador ad litem, sin consideración a la cuantía

administración, debido a que las actuaciones que se profieren al interior del proceso de jurisdicción coactiva son eminentemente judiciales.

En la actualidad, de conformidad con el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006<sup>4</sup>, el cobro de los créditos a favor de las entidades públicas se hace mediante el procedimiento de cobro coactivo que está regulado por el Estatuto Tributario. **Los actos que se dictan al interior de ese procedimiento tienen el carácter de administrativos y, por ende, podrán impugnarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho**<sup>5</sup>.  
(Subrayas y negrillas fuera del texto)

2. Frente a los actos administrativos surgidos dentro del trámite de la jurisdicción coactiva, sometidos a control judicial en jurisdicción Contenciosa Administrativa, fueron decantados en jurisprudencia de la H. Corte Constitucional señalando su clasificación en actos de trámite y definitivos, indicando lo siguiente<sup>6</sup>;

“En este sentido, los actos de trámite son “actos instrumentales”, que integran el procedimiento anterior a la decisión que finalmente resuelva el asunto y sus defectos jurídicos podrán cuestionarse cuando se impugne el acto definitivo, el cual podrá ser inválido, v.gr., por haberse adoptado con desconocimiento del procedimiento previo que constituye requisito formal del mismo acto. Por lo tanto, es necesario esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para poder plantear la invalidez del procedimiento por haberse presentado anomalías en los actos de trámite.

Ahora bien: ciertos actos previos al fallo pueden tornarse definitivos cuando pongan fin a la actuación administrativa o hagan imposible su continuación. En este caso, tales actos serán enjuiciables.

[...]

“[E]s necesario en este caso observar la jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto de la relación entre los actos preparatorios o de trámite, por un lado, y los actos definitivos, por el otro, en punto a determinar cuándo procede la impugnación judicial respecto de unos y de otros.

“[...] [E]l máximo tribunal de lo contencioso administrativo se ha ocupado de las consecuencias de esta distinción al aplicar e interpretar el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, según el cual ‘son actos definitivos, que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla [...]’<sup>7</sup>.

“Además, el Consejo de Estado [...], ha reiterado que no procede la demanda de actos de trámite o preparatorios que no pongan fin a la actuación administrativa ni imposibiliten su continuación. En este sentido, se ha sostenido, por ejemplo, que no son susceptibles de impugnación ante los tribunales contencioso administrativos por tratarse de actos de trámite o preparatorios, entre otros: las comunicaciones y oficios<sup>8</sup>, los certificados que se expidan con el fin de obtener determinado permiso o autorización por parte de la administración<sup>9</sup>, los pliegos de cargos y el auto que ordena la apertura de la investigación<sup>10</sup>, el auto que ordena la realización de una

<sup>4</sup> ARTÍCULO 5º. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. 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 Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. (...)”

<sup>5</sup> El artículo 835 ET señala que son demandables los actos que deciden sobre las excepciones, los que ordenan seguir adelante con la ejecución. Por vía de interpretación, esta Sección ha entendido que también pueden demandarse, entre otros, el acto que decreta embargos, el que remate bienes del ejecutado, el que apruebe la liquidación del crédito, etcétera.

<sup>6</sup> Sentencia T- 088 de 2005

<sup>7</sup> Ya desde 1972 el punto suscitó un salvamento de voto sobre el grado de precisión con el cual debía identificarse cada acto administrativo (Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro a la Sentencia del 27 de octubre de 1972; C.P. Carlos Portocarrero M. Anales del Consejo de Estado LXXXIII, nos. 435- 436 pág. 429 de 1972. En dicha sentencia, el Consejo de Estado definió las características de los actos administrativos complejos).

<sup>8</sup> En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 3 de marzo de 1980; C.P. Ignacio Reyes Posada (En dicha sentencia, el Consejo de Estado confirmó una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la que se declara inhibido para pronunciarse sobre una acción de nulidad interpuesta en contra de una comunicación expedida por el Ministerio de Justicia. Tanto el Tribunal como el Consejo de Estado encuentran que no es la comunicación un acto administrativo, sino el decreto que da lugar a la misma. En este orden de ideas, es contra el mencionado decreto contra el que de debió interponer la acción).

<sup>9</sup> En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 25 de octubre de 1988; C.P. Javier Henao Hidrón. (Citado por: Penagos, Gustavo, El acto administrativo Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá, 1996).

<sup>10</sup> En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 25 de abril de 1986; C.P. Samuel Buitrago Hurtado (En dicho auto, el Consejo de Estado inadmitió la solicitud de la sociedad actora de que se ordenara la suspensión provisional del acto administrativo dictado por la entidad pertinente, en el cual se dispuso abrir investigación de carácter administrativo). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 25 de abril de 1986; C.P. Enrique Low Murtra (En dicho auto, el

inspección tributaria y el acta que se extiende en dicha diligencia<sup>11</sup>, el auto de mandamiento ejecutivo expedido dentro de un juicio de jurisdicción coactiva<sup>12</sup>, y los actos dentro de los procesos electorales diferentes al declaratorio de elección<sup>13</sup>.

3. El mandamiento de pago proferido dentro de un juicio de jurisdicción coactiva, es considerado un acto administrativo de trámite por no dar fin a la actuación administrativa, en virtud a que mediante él se da inicio al proceso especial coactivo, así lo ha propuesto el Consejo de Estado en varios de sus pronunciamientos respecto de este tema, excluyendo de control judicial<sup>14</sup>:

**“El Mandamiento de Pago no es objeto de control judicial, por cuanto corresponde a un acto de trámite, dado que no pone fin al proceso de cobro, sino que, por el contrario, da inicio a dicho proceso. A su vez, la orden de ejecución que contiene dicho acto no crea, modifica ni extingue una obligación diferente a la que se ejecuta, de modo que, se insiste, respecto del mismo no cabe el control jurisdiccional excepcional que ha aceptado la Sala al amparo de los artículos 50 y 135 del Código Contencioso Administrativo, según los cuales, sólo son demandables en acción de nulidad y restablecimiento del derecho los actos definitivos”** (Subrayas y negrilla fuera del texto)

4. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ha establecido en su artículo 169 las causales por las cuales podrá rechazarse de plano la demanda, y son las siguientes;

ARTÍCULO 169. *RECHAZO DE LA DEMANDA*. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. **Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.** (Subrayas y negrilla fuera del Texto)

6. En el caso sub examine, a folio 1 del expediente se observa que las pretensiones del actor van encaminadas exclusivamente a obtener la nulidad del mandamiento de pago N° 6546 del 17 de febrero de 2009, expedido por el Juzgado de Ejecuciones Fiscales de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Antioquia, por lo que según la jurisprudencia decantada en párrafos anteriores y según como lo prevé el artículo 101 del CPACA, sólo serán demandables ante la jurisdicción de lo contenciosos administrativo, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.

Consejo de Estado confirmó un auto expedido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por medio del cual se denegó la admisión de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de junio de 1999; C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (En dicho auto, el Consejo de Estado confirma el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima que deniega la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, por medio del cual se formulan cargos contra la accionante).

<sup>11</sup> En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 26 de abril de 1996; C.P. Consuelo Sarria Olcos (En dicho auto, el Consejo de Estado confirmó la sentencia expedida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en el que se afirma que el acta de inspección tributaria no requiere, más allá de su adecuada motivación, de fórmulas jurídicas extraordinarias por tratarse de un acto que no tiene la característica de definitivo).

<sup>12</sup> En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 27 de mayo de 1999 M.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (En dicho auto, el Consejo de Estado confirma el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima en el que se niega la pretensión del actor de declarar la nulidad del juicio de jurisdicción coactiva adelantado por la Contraloría Departamental del Tolima, incluido el auto de mandamiento ejecutivo).

<sup>13</sup> En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 17 de noviembre de 1995 C.P. Mario Alario Méndez (En dicha sentencia, el Consejo de Estado niega la pretensión del accionante de declarar nulo el acto por medio del cual se hizo la elección del Procurador General de la Nación para el período 1994 - 1998. El Consejo niega la acción por encontrar que la pretensión del actor consiste en que se declare no la nulidad de la elección, el cual es un acto definitivo, sino el acta de escrutinio de uno de los jurados, el cual es un acto preparatorio).

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO, Bogotá, D. C., febrero veintitrés (23) de dos mil once (2011), Radicación número: 25000-23-27-000-2006-01104-01(17039), Actor: HIFO S.A. Demandado: INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES y Sentencias de 18 y 24 de octubre de 2007, exps. 15484 y 16220, C. P. doctor Héctor J. Romero Díaz

7. Por ser un acto administrativo de trámite que no pone fin a la actuación administrativa y no encontrarse sometido a control jurisdiccional se deberá proceder a rechazar de plano la demanda de la referencia.

En consecuencia, el Juzgado Veintiocho Administrativo Oral de Medellín

**RESUELVE**

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda de la referencia propuesta por la señora **LEOBARDO DE JESÚS PÉREZ JIMÉNEZ**, contra el **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**, por no ser susceptible de control judicial.

**SEGUNDO:** Una vez ejecutoriada esta decisión, se ordena la devolución de los anexos, sin necesidad de desglose y el archivo de la actuación.

**NOTIFÍQUESE**

**DIEGO LUIS TORRES VILLA**  
**JUEZ**

NOTIFICACIÓN POR ESTADO  
JUZGADO VEINTIOCHO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

CERTIFICO: Que en la fecha se notificó por ESTADO ELECTRÓNICO el auto anterior

Medellín, 22 de marzo de 2013. Fijado a las 8:00 a.m.

JULIETH OSORNO SEPÚLVEDA  
secretaria