

CUENTAS COBRO – Naturaleza jurídica. Son actos administrativos. Rotura de vías / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Procede contra las cuentas de cobro. Interposición cuando no se da oportunidad de presentar recursos. Caducidad de la acción

La Sala reitera que las cuentas de cobro objeto son actos administrativos, ya que contienen una manifestación de la voluntad de la Administración capaz de producir efectos jurídicos. En ellas, la entidad territorial estableció la obligación a cargo de la actora de pagar los derechos por “rotura de vías” y liquidó la suma correspondiente según las tarifas que señala el Decreto 2298 de 2001. Ahora bien, como las cuentas de cobro tienen el carácter de actos administrativos, al momento de la notificación, el Municipio debió indicar los recursos que legalmente procedían contra éstas, las autoridades ante quienes debían interponerse, y los plazos respectivos, pero no lo hizo. La Sala concluye que en este caso particular, el municipio de Medellín no brindó a la actora la posibilidad de interponer los recursos procedentes contra las cuentas de cobro. En efecto, la entidad no indicó los recursos que la sociedad podía utilizar para debatir el cobro efectuado y no se pronunció sobre los interpuestos con el argumento de que las cuentas de cobro no son actos definitivos. Dicho de otra forma, fue por causas imputables a la Administración que no se tramitó la impugnación. En este orden de ideas, se configuró la situación descrita en el inciso 3° del artículo 135 del Código Contencioso Administrativo, según el cual “si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos”, lo que indica que las cuentas de cobro y los oficios en los que la Administración no resolvió los recursos interpuestos son los actos demandables en el *sub-lite*. A su vez, esto significa que el término de caducidad de la acción iniciaba en la fecha en que se notificaron los oficios 200400033143, 200400034847, 200400048955, 200400040643, 200400040648 y 200400055828, es decir, los días 7 y 15 de junio, 7 de julio, 5 de agosto y 10 de septiembre de 2004, respectivamente.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 135 INCISO 3

ACTO ADMINISTRATIVO – Nulidad / SENTENCIA DE NULIDAD – Efectos inmediatos a situaciones jurídicas no consolidadas. Ejecutoriedad. Cosa juzgada

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 20 de junio de 2011, exp. 2007-00150, declaró la nulidad de los artículos 3 y 4 del Decreto Municipal 2298 de 2001. En dicha providencia, el Tribunal concluyó que el Alcalde de Medellín carecía de competencia para imponer una “contribución o cobro” por concepto de derechos de afectación de las vías públicas porque no había fundamento legal. De acuerdo con la constancia allegada por el Secretario del Tribunal, el fallo quedó ejecutoriado el 21 de julio de 2011. De conformidad con el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, esta sentencia ejecutoriada tiene efectos de cosa juzgada erga omnes. Ahora bien, para la fecha de ejecutoria de la sentencia del Tribunal que anuló los artículos 3 y 4 del Decreto Municipal 2298 de 2001, la Sala conocía del proceso en segunda instancia y había suspendido el trámite por prejudicialidad, precisamente porque la decisión que debía adoptar dependía de lo que resolviera el Tribunal Administrativo de Antioquia en el exp. 2007-00150. En reiteradas oportunidades, la Sala ha dicho que la nulidad de los actos generales decretada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene efectos inmediatos frente a situaciones jurídicas no consolidadas, que son aquellas que se debatían o son susceptibles de

debatirse ante las autoridades administrativas o judiciales, al momento de proferirse el fallo. Dado que la norma que sustentaba el cobro de los derechos por "rotura de vías" fue anulada y que, en este caso, no existe situación jurídica consolidada porque no se ha proferido sentencia definitiva, los efectos inmediatos de la sentencia de nulidad implican que las cuentas de cobro demandadas carecen de fundamento legal, motivo por el cual deben ser anuladas (artículo 35 del Código Contencioso Administrativo).

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 35

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá D.C, veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012)

Radicación número: 05001-23-31-000-2004-06831-01(17748)

Actor: EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN E.S.P.

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLIN

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia del 5 de marzo de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

La parte resolutive del fallo apelado dispuso:

"PRIMERO.- POR ILEGAL E INCONSTITUCIONAL se INAPLICA el DECRETO 2298 DEL 20 DE NOVIEMBRE DE 2001 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO QUINTO DEL DECRETO 705 DE 1994 Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES".

SEGUNDO.- SE DECLARA LA NULIDAD DE LAS CUENTAS DE COBRO Nos. 777196, 773358, 766834, 766737, 772558, 772557, 766717, 766729, 766732, 769412, 772556, 766710, 777749, 777432, 777244, 766831, 777202, 777465, 739241, 735380, 735375, 735382, 735384, 735363, 735340, 735376, 735377, 735378, 735589, 735592, 735343, 734567, 735616, 735618, 735620, 734572, 739240, 739221, 735347, 735613, 745568, 745539, 744589, 745578, 745581, 745572, 745478, 745477, 745476, 745392, 745275, 745273, 744597, 745455, 745626, 744450, 744428, 744451, 745627, 745293, 745292, 745290, 745611, 745612, 745374, 745453, 745315, 745314, 745305, 745302, 745296, 744592, 744594, 744503, 744502, 745483, 745488, 745494, 745481, 745617,

745496, 745500, 745400, 745278, 745514, 745607, 745620, 745398, 745463, 745466, 745465, 743049, 743050, 745271, 744575, 745556, 745560, 745564, 745548, 745590, 745791, 744447, 744579, 744507, 744504, 744500, 744431, 736646, 745276, 745542, 745523, 743055, 743058, 745591, 745594, 745585, 745589, 745615, 743066, 745462, 745458, 745297, 745622, 759143, 759690, 759998, 754148, 759129, 759034, 759030, 760681, 760445, 760118, 760005, 760001, 759762, 759761, 759760, 759756, 759709, 759692, 759691, 759679, 759148, 759141, 759042, 759015, 759013, 757715, 757712, 757709, 754163, 754162, 760686, 760683, 760671, 759038, 815789, 803938, 803924, 815788, 816830, 816833, 803933, 795489, 825213, 825121, proferidas por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín en contra de las Empresas Públicas de Medellín E.S.P.

TERCERO.- SE DECLARA LA NULIDAD de los actos administrativos contenidos en las comunicaciones números 20040003343, 200400034847, 20040040643, 200400048955, 200400055828 y 200400040648 con las siguientes fechas: junio 1 de 2004, junio 7 de 2004, junio 30 de 2004, julio 28 de 2004, agosto 22 de 204 (sic), junio 30 de 2004 respectivamente, mediante las cuales la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín, se pronuncia sobre el recurso de reconsideración interpuesto por las Empresas Públicas de Medellín E.S.P.

CUARTO.- SE DECLARA que las **EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P.** no están obligadas a pagar al Municipio de Medellín las sumas consignadas en las cuentas de cobro que por este fallo se anulan.

QUINTO.- A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín deberá devolver debidamente indexadas las sumas que en virtud de la aplicación de los actos acusados se vea obligada a pagarle al Municipio de Medellín”.

ANTECEDENTES

El Municipio de Medellín solicitó a EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. el pago de los valores causados por concepto de “rotura de vías” mediante las cuentas de cobro que se relacionan a continuación:

FACTURA NO.	FECHA	FOLIO	FACTURA NO.	FECHA	FOLIO
734567	30 de marzo de 2004	121	745556	5 de mayo de 2004	59
734572	30 de marzo de 2004	125	745560	5 de mayo de 2004	60
735340	31 de marzo de 2004	114	745564	5 de mayo de 2004	61
735343	31 de marzo de 2004	120	745568	5 de mayo de 2004	3
735347	31 de marzo de 2004	128	745572	5 de mayo de 2004	8
735363	31 de marzo de 2004	113	745578	5 de mayo de 2004	6
735375	31 de marzo de 2004	110	745581	5 de mayo de 2004	7
735376	3 de marzo de 2004	115	745585	5 de mayo de 2004	79
735377	1 de marzo de 2004	116	745589	5 de mayo de 2004	80
735378	5 de marzo de 2004	117	745591	5 de mayo de 2004	77
735380	1 de marzo de 2004	109	745594	5 de mayo de 2004	78
735382	8 de marzo de 2004	111	745607	5 de mayo de 2004	49
735384	8 de marzo de 2004	112	745611	5 de mayo de 2004	25

735589	26 de marzo de 2004	118	745612	5 de mayo de 2004	26
735592	30 de marzo de 2004	119	745615	5 de mayo de 2004	81
735613	30 de marzo de 2004	129	745617	5 de mayo de 2004	43
735616	16 de marzo de 2004	122	745620	5 de mayo de 2004	50
735618	16 de abril de 2004	123	745622	5 de mayo de 2004	86
735620	16 de abril de 2004	124	745626	5 de mayo de 2004	17
736646	11 de marzo de 2004	71	745627	5 de mayo de 2004	21
739221	20 de abril de 2004	127	745791	6 de mayo de 2004	64
739240	20 de abril de 2004	126	754148	7 de mayo de 2004	133
739241	20 de abril de 2004	108	754162	7 de mayo de 2004	159
743049	29 de abril de 2004	55	754163	7 de mayo de 2004	158
743050	29 de abril de 2004	56	757709	12 de mayo de 2004	157
743055	29 de abril de 2004	75	757712	12 de mayo de 2004	156
743058	26 de abril de 2004	76	757715	12 de mayo de 2004	155
743066	29 de abril de 2004	82	759013	13 de mayo de 2004	154
744428	3 de mayo de 2004	19	759015	13 de mayo de 2004	153
744431	3 de mayo de 2004	70	759030	13 de mayo de 2004	136
744447	3 de mayo de 2004	65	759034	13 de mayo de 2004	135
744450	3 de mayo de 2004	18	759038	13 de mayo de 2004	163
744451	3 de mayo de 2004	20	759042	13 de mayo de 2004	152
744500	3 de mayo de 2004	69	759129	13 de mayo de 2004	134
744502	3 de mayo de 2004	37	759141	13 de mayo de 2004	151
744503	3 de mayo de 2004	36	759143	13 de mayo de 2004	130
744504	3 de mayo de 2004	68	759148	13 de mayo de 2004	150
744507	3 de mayo de 2004	67	759679	13 de mayo de 2004	149
744575	4 de mayo de 2004	58	759690	13 de mayo de 2004	131
744579	4 de mayo de 2004	66	759691	13 de mayo de 2004	148
744589	4 de mayo de 2004	5	759692	13 de mayo de 2004	147
744592	4 de mayo de 2004	34	759709	13 de mayo de 2004	146
744594	4 de mayo de 2004	35	759756	13 de mayo de 2004	145
744597	4 de mayo de 2004	15	759760	13 de mayo de 2004	144
745271	4 de mayo de 2004	57	759761	13 de mayo de 2004	143
745273	4 de mayo de 2004	14	759762	13 de mayo de 2004	142
745275	4 de mayo de 2004	13	759998	14 de mayo de 2004	132
745276	4 de mayo de 2004	72	760001	14 de mayo de 2004	141
745278	4 de mayo de 2004	47	760005	14 de mayo de 2004	140
745290	4 de mayo de 2004	24	760118	14 de mayo de 2004	139
745292	4 de mayo de 2004	23	760445	17 de mayo de 2004	138
745293	4 de mayo de 2004	22	760671	18 de mayo de 2004	162
745296	4 de mayo de 2004	33	760681	18 de mayo de 2004	137
745297	4 de mayo de 2004	85	760683	18 de mayo de 2004	161
745302	4 de mayo de 2004	32	760686	18 de mayo de 2004	160
745305	4 de mayo de 2004	31	766710	1 de junio de 2004	99
745314	4 de mayo de 2004	30	766717	1 de junio de 2004	94
745315	4 de mayo de 2004	29	766729	1 de junio de 2004	95
745374	4 de mayo de 2004	27	766732	1 de junio de 2004	96
745392	4 de mayo de 2004	12	766737	1 de junio de 2004	91
745398	4 de mayo de 2004	51	766831	1 de junio de 2004	103
745400	4 de mayo de 2004	46	766834	1 de junio de 2004	89

745453	5 de mayo de 2004	28	769412	3 de junio de 2004	97
745455	5 de mayo de 2004	16	772556	7 de junio de 2004	98
745458	5 de mayo de 2004	84	772557	7 de junio de 2004	93
745462	5 de mayo de 2004	83	772558	7 de junio de 2004	92
745463	5 de mayo de 2004	52	773358	8 de junio de 2004	88
745465	5 de mayo de 2004	54	777196	15 de junio de 2004	87
745466	5 de mayo de 2004	53	777202	15 de junio de 2004	104
745476	5 de mayo de 2004	11	777244	15 de junio de 2004	102
745477	5 de mayo de 2004	10	777432	15 de junio de 2004	101
745478	5 de mayo de 2004	9	777465	15 de junio de 2004	105
745481	5 de mayo de 2004	41	777749	16 de junio de 2004	100
745483	5 de mayo de 2004	38	795489	25 de junio de 2004	171
745488	5 de mayo de 2004	39	803924	28 de junio de 2004	166
745494	5 de mayo de 2004	40	803933	28 de junio de 2004	170
745496	5 de mayo de 2004	44	803938	28 de junio de 2004	165
745500	5 de mayo de 2004	45	815788	2 de julio de 2004	167
745514	5 de mayo de 2004	48	815789	2 de julio de 2004	164
745523	5 de mayo de 2004	74	816830	6 de julio de 2004	168
745539	5 de mayo de 2004	4	816833	6 de julio de 2004	169
745542	5 de mayo de 2004	73	825121	15 de julio de 2004	107
745548	5 de mayo de 2004	62	825213	15 de julio de 2004	106

La actora interpuso recurso de reconsideración contra las cuentas de cobro descritas, en las siguientes fechas:

FECHA	CUENTAS DE COBRO RECURRIDAS
31 de mayo de 2004 (fls. 194 a 198)	734567, 734572, 735340, 735343, 735347, 735363, 735375, 735376, 735377, 735378, 735380, 735382, 735384, 735589, 735592, 735613, 735616, 735618, 735620, 739221, 739240, 739241.
4 de junio de 2004 (fls. 172 a 177)	736646, 743049, 743050, 743055, 743058, 743066, 744428, 744431, 744447, 744450, 744451, 744500, 744502, 744503, 744504, 744507, 744575, 744579, 744589, 744592, 744594, 744597, 745271, 745273, 745275, 745276, 745278, 745290, 745292, 745293, 745296, 745297, 745302, 745305, 745314, 745315, 745374, 745392, 745398, 745400, 745453, 745455, 745458, 745462, 745463, 745465, 745466, 745476, 745477, 745478, 745481, 745483, 745488, 745494, 745496, 745500, 745514, 745523, 745539, 745542, 745548, 745556, 745560, 745564, 745568, 745572, 745578, 745581, 745585, 745589, 745591, 745594, 745607, 745611, 745612, 745615, 745617, 745620, 745622, 745626, 745627, 745791.
28 de junio de 2004 (fls. 187 a 191)	754148, 754162, 754163, 757709, 757712, 757715, 759013, 759015, 759030, 759034, 759038, 759042, 759129, 759141, 759143, 759148, 759679, 759690, 759691, 759692, 759709, 759756, 759760, 759761, 759762, 759998, 760001, 760005, 760118, 760445, 760671, 760681, 760683, 760686, 766710, 766717, 766729, 766732, 766737, 766831, 766834, 769412,

	772556, 772557, 772558, 773358, 777196, 777202, 777244, 777432, 777465, 777749.
27 de julio de 2004 (fls. 180 a 184)	795489, 803924, 803933, 803938, 815788, 815789, 816830, 816833
19 de agosto de 2004 (fls. 200 a 204)	825121, 825213.

En los oficios que se relacionan a continuación, la Administración resolvió no pronunciarse sobre los recursos interpuestos, debido a que, en su criterio, las cuentas de cobro no son actos administrativos, pues, no determinan el gravamen a cargo del contribuyente, sino que informan al beneficiario del servicio sobre las obligaciones que debe cancelar:

OFICIO NO.	FECHA DE NOTIFICACIÓN	RECHAZA EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTO CONTRA LAS FACTURAS NO.
200400033143 del 1° de junio de 2004 (fls. 199 y 200)	7 de junio de 2004	734567, 734572, 735340, 735343, 735347, 735363, 735375, 735376, 735377, 735378, 735380, 735382, 735384, 735589, 735592, 735613, 735616, 735618, 735620, 739221, 739240, 739241
200400034847 del 7 de junio de 2004 (fls. 178 y 179)	15 de junio de 2004	736646, 743049, 743050, 743055, 743058, 743066, 744428, 744431, 744447, 744450, 744451, 744500, 744502, 744503, 744504, 744507, 744575, 744579, 744589, 744592, 744594, 744597, 745271, 745273, 745275, 745276, 745278, 745290, 745292, 745293, 745296, 745297, 745302, 745305, 745314, 745315, 745374, 745392, 745398, 745400, 745453, 745455, 745458, 745462, 745463, 745465, 745466, 745476, 745477, 745478, 745481, 745483, 745488, 745494, 745496, 745500, 745514, 745523, 745539, 745542, 745548, 745556, 745560, 745564, 745568, 745572, 745578, 745581, 745585, 745589, 745591, 745594, 745607, 745611, 745612, 745615, 745617, 745620, 745622, 745626, 745627, 745791
200400040643 del 30 de junio de 2004 (fls. 192 y 193)	7 de julio de 2004	754148, 754162, 754163, 757709, 757712, 757715, 759013, 759015, 759030, 759034, 759038, 759042, 759129, 759141, 759143, 759148, 759679, 759690, 759691, 759692, 759709, 759756, 759760, 759761, 759762, 759998, 760001, 760005, 760118, 760445, 760671, 760681, 760683, 760686, 766710, 766717, 766729, 766732, 766737, 766831, 766834, 769412, 772556, 772557, 772558, 773358, 777196, 777202, 777244, 777432, 777465, 777749
200400040648 del 30 de junio de 2004 (fls. 212 y 213)	7 de julio de 2004	754148, 754162, 754163, 757709, 757712, 757715, 759013, 759015, 759030, 759034, 759038, 759042, 759129, 759141, 759143, 759148, 759679, 759690, 759691, 759692, 759709, 759756, 759760, 759761, 759762, 759998, 760001, 760005, 760118, 760445,

		760671, 760681, 760683, 760686, 766710, 766717, 766729, 766732, 766737, 766831, 766834, 769412, 772556, 772557, 772558, 773358, 777196, 777202, 777244, 777432, 777465, 777749
200400048955 del 28 de junio de 2004 (fls. 185 y 186)	5 de agosto de 2004	795489, 803924, 803933, 803938, 815788, 815789, 816830, 816833
200400055828 del 22 de agosto de 2004 (fls. 205 y 206)	10 de septiembre de 2004	825121, 825213

DEMANDA

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. solicitó la inaplicación del Decreto 2298 de 2001 por ilegal e inconstitucional y que, en consecuencia, se anularan las cuentas de cobro y los oficios que rechazaron los recursos de reconsideración, proferidos por la Alcaldía de Medellín.

A título de restablecimiento del derecho, pidió que se declare que no está obligada a pagar suma alguna por “rotura de vías”.

Invocó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 150, numeral 12; 287; 288; 300; 313, numeral 4º; y, 338 de la Constitución Política.
- Artículo 186 de la Ley 142 de 1994.

En el concepto de la violación expuesto en la demanda, la actora argumentó: Mediante el Decreto 2298 de 2001, el Alcalde de Medellín dispuso que en adelante se cobrarían los derechos por concepto de trabajos de instalación, extensión o reparación de redes de servicio público o privado, sin indicar las normas que fundamentaron su decisión y sin tener competencia para ordenar el cobro de esos derechos.

De acuerdo con el artículo 338 de la Constitución Política, las autoridades administrativas pueden determinar las tarifas de las tasas y contribuciones que se cobren como contraprestación a los servicios prestados, pero es necesario que el

sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de reparto, estén regulados en la ley, las ordenanzas o los acuerdos. En el municipio de Medellín, el sistema y el método no habían sido establecidos, de modo que el Alcalde no podía fijar las tarifas para la rotura de vías.

Por otra parte, los actos demandados desconocen el artículo 186 de la Ley 142 de 1994, en razón a que la norma eliminó la facultad que se había concedido a los municipios para gravar el uso del subsuelo y las excavaciones en las vías públicas.

Según la Ley 388 de 1997, las autoridades locales tienen la dirección y control en materia urbanística; por ello, pueden conceder licencias y permisos para el ejercicio de ciertos derechos particulares. La creación de tributos es una función legislativa, no administrativa, de modo que el Alcalde de Medellín no podía ejercerla.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Por auto del 10 de febrero de 2005, el Tribunal negó la suspensión provisional de los actos demandados, solicitada por la actora¹. Esta providencia no fue impugnada.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Municipio solicitó no acceder a las pretensiones de la demanda con los argumentos que se resumen a continuación:

El derecho por afectación de vías de uso público no es un impuesto, debido a que no busca recaudar recursos para satisfacer las necesidades de la comunidad.

El artículo 20 del Decreto 1504 de 1998, que se refiere al manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, sirvió de fundamento para la expedición del Decreto 2298 de 2001. Así, el demandado no impuso un tributo,

¹ Folios 284 a 290.

simplemente creó a su favor un derecho que ya había sido autorizado por el Gobierno Nacional.

Las cuentas de cobro no son actos de determinación del impuesto, sino documentos en los que se informa al sujeto pasivo, que es responsable de la obligación fiscal. Por ello, no es necesario que cumplan los requisitos de los actos administrativos, como son la motivación, la indicación de los recursos procedentes, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos en que deben radicarse. Además, las cuentas de cobro se consideran actos de trámite, no controvertibles en sede administrativa o judicial.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal accedió a las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

Las cuentas de cobro son actos administrativos en los que se determina el impuesto a cargo de la demandante. Como se expidieron sin un acto previo de liquidación, se violó el debido proceso de la actora. Al respecto, el demandado adujo que la determinación del impuesto se realizó en actos administrativos distintos, pero no los aportó.

Adicionalmente, reiteró la sentencia del 9 de febrero de 2009 proferida por ese mismo Tribunal, en la que concluyó que el Decreto 2298 de 2001 debía inaplicarse por ilegal e inconstitucional, toda vez que se basó en el artículo 20 del Decreto Nacional 1504 de 1998, que fue modificado por el Decreto Nacional 796 de 1999, en el sentido de suprimir la autorización para el cobro de tarifas por la ocupación o utilización de las vías de uso público, tal como entendió la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia del 14 de noviembre de 2006, exp. 15165.

RECURSO DE APELACIÓN

El demandado apeló con los argumentos que a continuación se sintetizan:

En ejercicio de las facultades concedidas por el artículo 82 de la Constitución Política, la Ley 388 de 1997 y el Decreto Nacional 1504 de 1998, el Alcalde de Medellín expidió el Decreto 2298 de 2001, con el fin de evitar el perjuicio común

generado por la rotura de las vías que se efectúa por la instalación, extensión o reparación de redes.

Si bien el Decreto 2298 de 2001 dispuso el pago de derechos por afectación, no creó un tributo, ni nuevos sujetos pasivos, solo buscaba compensar las nivelaciones y repavimentaciones que el Municipio realiza para alinear la vía.

Por último, las cuentas de cobro son actos de trámite, no demandables, con los que se impulsa la actuación hasta la decisión definitiva.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** y el **demandado** reiteraron los argumentos planteados en la demanda y en la contestación, respectivamente.

El **Ministerio Público** estimó que el fallo de primera instancia debe confirmarse, por los siguientes motivos:

Las cuentas de cobro son actos administrativos que contienen la decisión definitiva del municipio de Medellín de imponer a la demandante la obligación de pagar los derechos por “rotura de vías”. No son actos de trámite, pues no constituyen el paso intermedio para llegar a la decisión final. Además, el demandado no demostró que existieran otros actos que liquiden esos derechos.

El Decreto 2298 de 2001 resulta inaplicable, en la medida en que el Decreto 796 de 1999 modificó el Decreto 1504 de 1998 para excluir de su contenido la parte que permitía el cobro de tarifas. De igual modo, el impuesto por el uso del subsuelo y excavaciones en las vías públicas que establecía el artículo 233 del Decreto Ley 1333 de 1986 fue derogado por el artículo 186 de la Ley 142 de 1994. Así, el Municipio no contaba con la autorización legal para reclamar el pago de derechos por “rotura de vías”.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala decide si son nulas las cuentas de cobro por las cuales el MUNICIPIO DE MEDELLÍN exigió a las EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. el pago de derechos por “rotura de vías” generados durante el año 2004 y de los oficios en los

que el demandado resolvió no pronunciarse sobre los recursos de reconsideración interpuestos por la sociedad.

En el presente caso, por auto de Sala Unitaria del 22 de febrero de 2010 esta Sección decretó la suspensión del proceso por prejudicialidad. En aquella oportunidad se advirtió que la actora solicitó la nulidad parcial del Decreto 2298 de 20 de noviembre de 2001 expedido por el Alcalde de Medellín, mediante acción de simple nulidad radicada bajo el No. 2007-00150 y que, de llegar a prosperar las pretensiones en ese proceso, los actos demandados en el *sub-lite* perderían el fundamento jurídico².

El 8 de julio de 2011, la demandante manifestó que en sentencia del 20 de junio de 2011, el Tribunal Administrativo de Antioquia había declarado la nulidad parcial del Decreto 2298 de 20 de noviembre de 2001 y aportó copia de dicha providencia³.

Por haberse cumplido la condición que generó la suspensión, mediante auto del 6 de febrero de 2012 se dispuso la reanudación del proceso y que el expediente entrara en turno para fallo⁴.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala precisa:

1. Naturaleza jurídica de las cuentas de cobro y caducidad de la acción

La demandada alega que las cuentas de cobro son actos de trámite expedidos para informar a la sociedad sobre la obligación a su cargo y, por tanto, no podían controvertirse en sede administrativa o judicial.

Contrario a lo que estima el demandado, la Sala reitera que las cuentas de cobro objeto son actos administrativos, ya que contienen una manifestación de la voluntad de la Administración capaz de producir efectos jurídicos⁵. En ellas, la entidad territorial estableció la obligación a cargo de la actora de pagar los derechos por “rotura de vías” y liquidó la suma correspondiente según las tarifas que señala el Decreto 2298 de 2001.

² Folios 324 a 327.

³ Folios 328 a 337.

⁴ Folio 341.

⁵ Sentencia del 28 de junio de 2007, exp. 16423, C.P. María Inés Ortiz Barbosa.

Ahora bien, como las cuentas de cobro tienen el carácter de actos administrativos, al momento de la notificación, el Municipio debió indicar los recursos que legalmente procedían contra éstas, las autoridades ante quienes debían interponerse, y los plazos respectivos⁶, pero no lo hizo.

Este hecho, sumado a la falta de certeza sobre las normas que fundamentaban el cobro, llevó a que la actora asumiera que “los derechos por rotura de vías” eran de naturaleza tributaria y a que interpusiera contra éstas recurso de reconsideración. Con todo, el demandado se limitó a manifestar que como las cuentas de cobro eran simples documentos informativos, no se pronunciaría sobre los recursos.

De lo anterior, la Sala concluye que en este caso particular, el municipio de Medellín no brindó a la actora la posibilidad de interponer los recursos procedentes contra las cuentas de cobro. En efecto, la entidad no indicó los recursos que la sociedad podía utilizar para debatir el cobro efectuado y no se pronunció sobre los interpuestos con el argumento de que las cuentas de cobro no son actos definitivos. Dicho de otra forma, fue por causas imputables a la Administración que no se tramitó la impugnación.

En este orden de ideas, se configuró la situación descrita en el inciso 3° del artículo 135 del Código Contencioso Administrativo, según el cual “*si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos*”, lo que indica que las cuentas de cobro y los oficios en los que la Administración no resolvió los recursos interpuestos son los actos demandables en el *sub-lite*. A su vez, esto significa que el término de caducidad de la acción iniciaba en la fecha en que se notificaron los oficios 200400033143, 200400034847, 200400048955, 200400040643, 200400040648 y 200400055828, es decir, los días 7 y 15 de junio, 7 de julio, 5 de agosto y 10 de septiembre de 2004, respectivamente.

⁶ CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, artículo 47. Información sobre recursos. “*En el texto de toda notificación o publicación se indicarán los recursos que legalmente proceden contra las decisiones de que se trate, las autoridades ante quienes deben interponerse, y los plazos para hacerlo*”.

Toda vez que la demanda se radicó el 27 de septiembre de 2004⁷, es evidente que la acción se presentó dentro del plazo previsto en el numeral 2° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo⁸. Por consiguiente, la Sala entrará a analizar los cargos formulados en la demanda y en el recurso de apelación.

2. Legalidad del cobro del derecho de rotura de vías

Con las cuentas de cobro objeto de debate, el municipio de Medellín solicitó a la actora el pago de los derechos por “roturas de vías” generados entre marzo y julio de 2004.

En la contestación de la demanda, la entidad reconoció que el cobro de los derechos por “roturas de vías” se fundamentó en el Decreto Municipal 2298 de 2001, que establecía lo siguiente:

“Artículo 1º. Por motivos de trabajos de instalación, extensión o reparación de redes de servicio público o privado, la entidad responsable de dichos trabajos deberá solicitar un permiso de rotura a la Administración Municipal de acuerdo con el procedimiento que sea fijado por la Secretaría de Obras Públicas y toda rotura deberá ser reconstruida en iguales o mejores condiciones a las existentes por cuenta del responsable de los trabajos.

Artículo 2º. Modifíquese el Artículo 5 del Decreto 705 de 1994 el cual quedará así:

Cuando por motivos de trabajos de instalación, extensión o reparación de servicios públicos, se afecte la estructura de una vía vehicular o peatonal total o parcialmente en un 20% o más de área de calzada, se reconstruirá íntegramente la estructura del pavimento por cuenta de la entidad responsable de dichos trabajos.

Artículo 3º. Las afectaciones parciales de la calzada, y del espacio público en general inferiores al 20% de su área pavimentada total pagarán en forma proporcional un derecho por afectación equivalente de acuerdo con la tabla para restitución total, “Determinación de tarifa de cobro por afectaciones de vía menor al 20% de área total”.

1. *Se considera como precio comercial a fecha octubre 7 de 2001 un precio de mezcla asfáltica de pavimentación incluyendo limpieza, barrido, riego de liga, suministro, ampliación y compactación de la meza asfáltica.*

Valor = 205.000 \$/M3, que convertido en términos de salario mínimo mensuales vigente, equivale a \$250.000 /286.000 = 0.9 SMMLV.

⁷ Folio 282.

⁸ Caducidad de las acciones. “1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto. 2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. (...)”.

2. Se considera que una vía afectada en un porcentaje mayor al 20% se deberá repavimentar con un espesor de 1 ½", es decir 0.0381 metros de espesor.
 3. El valor de repavimentación en 1 ½" de un metro cuadrado es de \$250.000 \$M³ x 0.381 metros = 9.525 \$M equivalen a 1 SMDL (un salario mínimo diario legal vigente).
 4. Determinación de la tabla de cobros de acuerdo al porcentaje de afectación.
 5. Salario mínimo mensual = \$286.000
Salario mínimo diarios = \$9.533
- (...)

PARÁGRAFO 1 DE LA TABLA 1.

Para obtener el valor del pago de un área de vía se multiplica esa área por el valor de pago en SMDLV por el valor de 1 SMDLV.

PARÁGRAFO 2 DE LA TABLA 1.

Estos valores se actualizarán de acuerdo con el incremento del salario mínimo legal en el momento en que se fije por el Gobierno Nacional.

La tabla es un instructivo de cómo se liquidan los pagos equivalentes de acuerdo a un factor de ponderación por porcentajes de pavimento afectado. Aquellos factores que se encuentran intermedios en los rangos señalados se liquidarán de forma exacta de acuerdo al cálculo que dio origen a esta.

ARTÍCULO 4º. Los pagos parciales de la restitución de pavimentos, en el caso de que su rotura por una obra sea inferior al 20% se recaudaran en un fondo específico para la pavimentación, por medio del cual se garantizará el pago posterior del total de las reparaciones una vez ajustado o superado este porcentaje.

En el caso de las restituciones, para roturas inferiores al 20%, el interesado deberá realizar el mismo la reparación de los pavimentos que ha afectado y deberá pagar el valor correspondiente proporcional del 100% del valor de la restitución total que corresponde por el área afectada."

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 20 de junio de 2011, exp. 2007-00150, declaró la nulidad de los artículos 3 y 4 del Decreto Municipal 2298 de 2001. En dicha providencia, el Tribunal concluyó que el Alcalde de Medellín carecía de competencia para imponer una "contribución o cobro" por concepto de derechos de afectación de las vías públicas porque no había fundamento legal.

De acuerdo con la constancia allegada por el Secretario del Tribunal, el fallo quedó ejecutoriado el 21 de julio de 2011⁹.

De conformidad con el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, esta **sentencia ejecutoriada** tiene efectos de **cosa juzgada erga omnes**¹⁰.

Ahora bien, para la fecha de ejecutoria de la sentencia del Tribunal que anuló los artículos 3 y 4 del Decreto Municipal 2298 de 2001, la Sala conocía del proceso en segunda instancia y había suspendido el trámite por prejudicialidad, precisamente porque la decisión que debía adoptar dependía de lo que resolviera el Tribunal Administrativo de Antioquia en el exp. 2007-00150.

En reiteradas oportunidades, la Sala ha dicho que la nulidad de los actos generales decretada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene efectos inmediatos frente a situaciones jurídicas no consolidadas, que son aquellas que se debatían o son susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o judiciales, al momento de proferirse el fallo¹¹.

Dado que la norma que sustentaba el cobro de los derechos por “rotura de vías” fue anulada y que, en este caso, no existe situación jurídica consolidada porque no se ha proferido sentencia definitiva, los efectos inmediatos de la sentencia de nulidad implican que las cuentas de cobro demandadas carecen de fundamento legal, motivo por el cual deben ser anuladas (artículo 35 del Código Contencioso Administrativo).

En conclusión, como consecuencia de la nulidad parcial del Decreto 2298 de 2001, se revocará el numeral primero de la sentencia impugnada en cuanto inaplicó por inconstitucional e ilegal dicha norma. En su lugar, la Sala se estará a lo resuelto en la sentencia del 20 de junio de 2011, exp. 2007-00150, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia. En lo demás, se confirmará la providencia apelada.

⁹ Folio 364.

¹⁰ Sobre el fenómeno de la cosa juzgada, entre otras, ver sentencias de 30 de mayo de 2011, exp 17821 C.P. William Giraldo Giraldo y de 16 de septiembre de 2011, exp 17771 C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

¹¹ Sentencias del 23 de julio de 2009, exp. 16404, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; del 11 de marzo de 2010, exp. 17617, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; y del 16 de junio de 2011, exp. 17922, C.P. William Giraldo Giraldo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

1. **REVÓCASE** el numeral primero de la sentencia apelada.

2. **ESTÉSE A LO RESUELTO** en sentencia del 20 de junio de 2011, exp. 2007-00150, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en la cual se declaró la nulidad de los artículos 3 y 4 del Decreto Municipal 2298 de 2001.

3. **CONFÍRMASE** los numerales segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente de la Sección

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ
Ausente con permiso

