



RECURSO DE APELACIÓN – Contra auto que rechazó la demanda por caducidad / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Cómputo / TÉRMINO PARA PRESENTAR LA DEMANDA DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Se cuenta a partir de la notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos

[S]e contará el plazo para que opere la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento, respecto de los actos administrativos que son objeto de control judicial, desde “[...] el día siguiente de [...] la notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos [...]”, en este caso, desde el día siguiente de los actos que decidieron los recursos de reposición presentados contra las facturas, o desde “[...] el día siguiente al vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, [...]” que proceden contra las factura que se expiden para el cobro de la tasa retributiva de vertimiento, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo 87 y del literal d) del numeral 2) del artículo 164 de la Ley 1437. [...] Revisado el expediente, la Sala considera que, en el presente caso, el término para que opere el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control interpuesto con la demanda se debe contabilizar desde el día siguiente la notificación de los actos administrativo que definieron los recursos de reposición, que para el presente asunto corresponde, por un parte a la Resolución nro. 127 de 4 de febrero de 2014, la cual fue notificada personalmente al representante legal de la parte demandante el día 13 de febrero de 2014, y, la Resolución nro. 1550 de 21 de julio de 2014, que fue notificada personalmente el 29 de julio de 2014. Por consiguiente, se observa que le asiste la razón al Tribunal Administrativo del Quindío, de forma parcial, pues si bien -como lo indicó el a quo- la caducidad operó a los cuatro meses (4) contados desde el día siguiente de la notificación personal de Resolución nro. 1550 de 21 de julio de 2014, que resolvió el recurso interpuesto en contra de las facturas de periodo de cobro de 1 de septiembre a 31 de diciembre de 2013, esto es, desde el 13 de julio de 2004 al 14 de noviembre de 2004, también, se debe contabilizar dicho término para que opere la caducidad, de manera independiente, para la Resolución nro. 127 de 4 de febrero de 2014, que resolvió el recurso de reposición contra las facturas del periodo de cobro de 1 de enero a 31 de agosto de 2013.

TÉRMINO PARA PRESENTAR LA DEMANDA DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO RESPECTO DE ACTO QUE SE EXPIDE PARA COBRO DE TASA RETRIBUTIVA – Eventos / TASA RETRIBUTIVA POR VERTIMIENTO – Cambio normativo / ACTUALIZACIÓN DE JURISPRUDENCIA

Respecto de los mencionados actos administrativos que son susceptibles de control judicial y la fecha a partir de la cual se debe contabilizar el plazo legal de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento, la Sala distingue dos eventos: El primero cuando no se interpuso el recurso de reposición contra las facturas inicialmente expedidas para el cobro de la tasa de vertimiento, en donde el plazo de los cuatro (4) meses se contará a partir del día siguiente al vencimiento del término para interponer el mencionado recurso. El segundo cuando se interpuso el recurso de reposición, en donde el plazo de los cuatro (4) meses se contará a partir del día siguiente de la notificación del acto administrativo que los decide.

ACTO ADMINISTRATIVO DE TRÁMITE – Concepto / ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO – Concepto



Los actos administrativos de forma genérica se clasifican de dos maneras los actos administrativos de trámite y los actos administrativos definitivos: Los actos de trámite “[...] son instrumentos que permiten desarrollar en detalle los objetivos y funciones de la administración, de esta manera la existencia de estos actos no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes dentro de una actuación administrativa [...]”. Por el contrario, los actos definitivos ponen fin a la actuación, de modo que en ellos se agota la actividad de la administración, contra los cuales proceden los recursos en sede administrativa, o tan sólo queda pendiente la ejecución de lo decidido.

FACTURA DE COBRO DE TASA RETRIBUTIVA – Naturaleza jurídica / TASA RETRIBUTIVA POR VERTIMIENTO – Clase de actos administrativos que se expiden en trámite de cobro / TASA RETRIBUTIVA POR VERTIMIENTO – Cambio normativo / ACTUALIZACIÓN DE JURISPRUDENCIA

En el caso presente, [...] existen: i) actos administrativos definitivos contra los cuales proceden recursos en sede administrativa, como lo son las facturas inicialmente emitidas de cobro de la mencionada tasa, respecto de las procede directamente el recurso de reposición por expresa disposición del Decreto 2667 de 21 de diciembre de 2012, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, en concordancia con lo previsto en los artículos 43 y 74 de la Ley 1437 [...]; ii) actos administrativos que resuelven los recursos de reposición interpuestos contra las facturas inicialmente emitidas, por cuanto, es único recurso que procede en este caso según lo establecido en la mencionada norma especial; y iii) actos administrativos de ejecución, esto es, las notas crédito y las facturas que se emitieron con fundamento en los actos que resuelven los recursos de reposición, cuyos valores facturados fueron obtenidos aplicando los criterios indicados en estos últimos actos administrativos.

FACTURA DE COBRO DE TASA RETRIBUTIVA – Tiene carácter de acto administrativo definitivo / FACTURA DE COBRO DE TASA RETRIBUTIVA POR VERTIMIENTO – Constituye acto administrativo pasible de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo / TASA RETRIBUTIVA POR VERTIMIENTO – Naturaleza jurídica de actos administrativos que se expiden en trámite de cobro / TASA RETRIBUTIVA POR VERTIMIENTO – Cambio normativo / ACTUALIZACIÓN DE JURISPRUDENCIA

[E]xiste un cambio en la naturaleza de las facturas que inicialmente expide la autoridad ambiental para el cobro de la tasa retributiva por vertimiento, respecto a la normativa anterior, de conformidad con las modificaciones introducidas en el marco legal aplicable por parte del artículo 24 del Decreto 2667 de 21 de diciembre de 2012, compilado en el artículo 2.2.9.7.5.7. del Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, los artículos 43 y 74 de la Ley 1437 y de la interpretación que sobre los actos administrativo definitivos y actos de trámite ha hecho la antes citada jurisprudencia de la Sección Primera de 26 de noviembre de 2015. [...] Antes de la expedición del Decreto 2667 de 21 de diciembre de 2011, actualmente compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, la Sección Primera de esta Corporación Judicial había sostenido [...], que las facturas de cobro de la tasa no eran actos definitivos, por lo tanto, no eran objeto de control judicial, mientras que el acto administrativo que decide el recurso de reposición interpuesto, no contra las facturas sino contra el acto administrativo que decidía la reclamación contra las facturas, era el único acto objeto de control judicial [...] Ahora bien, al comparar la normativa anterior y con la vigente al momento de expedirse los actos demandados, se observa que



[...] el Decreto 2667 de 21 de diciembre de 2012, actualmente compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, establece que contra los documentos (entre ellos están, expresamente enunciados, las facturas o las cuentas de cobro) que ordenan el cobro de la referida tasa procede el recurso de reposición, por lo tanto, en esta última normativa el supuesto cambia, por cuanto, son las facturas de cobro, y no el acto que decidía la reclamación, las que son sujetas de recurso de reposición. El anterior cambio normativo en materia de los actos administrativos que se expiden con ocasión del cobro de la tasa retributiva por vertimientos, aunado a las normas de la Ley 1437 sobre los actos administrativos, la Sala procede a actualizar su posición anterior respecto de la naturaleza de los diferentes actos administrativos que se expiden dentro del trámite actual del mencionado cobro

FACTURA DE COBRO DE TASA RETRIBUTIVA POR VERTIMIENTO – La emitida en un primer momento constituye acto administrativo definitivo / FACTURA DE COBRO DE TASA RETRIBUTIVA – La interposición del recurso de reposición no es obligatoria para acceder a la jurisdicción / FACTURA DE COBRO DE TASA RETRIBUTIVA – La que se expide con base en acto que decide recurso de reposición, tiene naturaleza de acto de ejecución / NOTA DE CRÉDITO - La que se expide con base en acto que decide recurso de reposición, tiene naturaleza de acto de ejecución / ACTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN – No es pasible de control judicial / TASA RETRIBUTIVA POR VERTIMIENTO – Cambio normativo / ACTUALIZACIÓN DE JURISPRUDENCIA

Las facturas emitidas, en un primer momento, para el cobro de la tasa retributiva por vertimientos, la Sala precisa que son actos definitivos contra los cuales procede únicamente el recurso de reposición, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1o del artículo 24 del Decreto 2667 de 21 de diciembre de 2012, actualmente compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, en concordancia con los artículos 43 y 74 de la Ley 1437 del 2011 y con el análisis que de los mismos ha hecho la citada sentencia de esta Sección de 26 de noviembre de 2015. De esta forma, se observa que en vigencia de la actual normativa no es necesario, como si ocurría en aplicación de los decretos anteriores, agotar primero el trámite de reclamación para, luego, contra el acto que decide la reclamación proceder a interponer el recurso de reposición. Lo anterior, conlleva a que las facturas emitidas, en un primer momento, para el cobro de la tasa retributiva por vertimientos, al ser actos administrativos definitivos son objeto de control de control judicial, por cuanto, el recurso de reposición contra tales facturas no es obligatorio para acceder a la jurisdicción [...] En cuanto a la naturaleza de los actos administrativos que resuelven los recursos de reposición contra las facturas, en el evento que estos se hayan interpuesto, la Sala reitera su posición de que son actos administrativos objeto de control judicial, de conformidad con lo dispuesto el inciso primero del artículo 163 de la Ley 1437. [...] la Sala diferencia la naturaleza jurídica de estas notas crédito y clase de facturas de la naturaleza jurídica de las facturas con las que se efectúa por primera vez el cobro de la mencionada tasa, por cuanto, este segundo tipo de facturas se limitan a cumplir lo resuelto en los actos que deciden los recursos de reposición, por lo que su naturaleza jurídica es la propia de los actos administrativos de simple ejecución contra los cuales no proceden recursos y, en consecuencia, no son objeto de control judicial.

NOTA DE RELATORÍA: Ver providencias Consejo de Estado, Sección Primera, de 6 de septiembre de 2012, Radicación 11001-03-24-000-2007-00374-00, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; 26 de noviembre de 2011, Radicación 25000-23-41-



000-2013-00717-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala; 4 de mayo de 2011, Radicación 05001-23-31-000-2001-90101-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso; 20 de junio de 2012, Radicación 76001-23-31-000-2006-00319-01, C.P. María Elizabeth García González; 27 de septiembre de 2012, Radicación 76001-23-31-000-2004-01859-01, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; y 26 de abril de 2013, Radicación 76001-23-31-000-2002-04801-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 43 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 74 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 76 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 87 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 150 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 163 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL D / DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO 1076 DE 2015 – ARTÍCULO 2.2.9.7.2.5. / DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO 1076 DE 2015 – ARTÍCULO 2.2.9.7.5.7. / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 50 / DECRETO 2667 DE 2012 – ARTÍCULO 24 PARÁGRAFO 1

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 63001-23-33-000-2015-00048-01

Actor: EMPRESAS PÚBLICAS DE ARMENIA S.A. E.S.P

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Referencia: Resuelve sobre el recurso de apelación interpuesto contra el auto proferido el 11 de junio de 2015 por la Sala Oral del Tribunal Administrativo del Quindío.

Referencia: Naturaleza de los actos administrativos que se expiden para el cobro de la tasa de vertimientos, de conformidad con el Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015, que compiló el 2667 de 21 de diciembre de 2012, y con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Determinación de la fecha a partir de la cual se contabiliza el término para que opere la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de los actos definitivos y de los actos que resuelven el recurso de reposición en esta materia.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el apoderado especial de las Empresas Públicas de Armenia S.A. E.S.P. contra el auto proferido el 11 de junio de 2015 por la Sala Oral del Tribunal Administrativo



del Quindío, mediante el cual se rechazó la demanda presentada por estimar que operó la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

La Empresas Públicas de Armenia S.A. E.S.P., por medio de apoderado especial¹, presentó demanda² el 27 de febrero de 2015, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispuesto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, contra la Corporación Autónoma Regional del Quindío, con el fin de que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en:

i) Las facturas nro. 248, 249, 250, 251 y 252 de 2013³, expedidas, la Corporación Autónoma Regional del Quindío, para el cobro de la Tasa Retributiva por los vertimientos realizados por los usuarios de las Empresas Públicas de Armenia E.S.P. entre el 1 de enero al 31 de agosto de 2013.

ii) La Resolución nro. 127 de 4 de febrero de 2014⁴, “[...] *por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por Empresas Públicas de Armenia S.A. E.S.P. contra las facturas 248, 249, 250, 251 y 252 referentes al cobro de la tasa retributiva [...]*”, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Quindío, cuya parte resolutive ordena lo que se extracta a continuación:

“[...] ARTÍCULO PRIMERO: Acceder parcialmente al recurso de reposición interpuesto por EMPRESAS PÚBLICAS DE ARMENIA EPA ESP, por conducto de su Representante Legal [...], para tal efecto se procede a la reliquidación de las facturas 248, 250, 251, 252, así:

[...]

PARÁGRAFO: Con respecto a la factura No. 249, la liquidación no sufre modificación o ajuste del factor regional, toda vez que no se dio cumplimiento a la construcción de los componentes primarios de la Planta de Tratamientos de Aguas Residuales – La Marina, contenido en el PSMV.

ARTÍCULO SEGUNDO: Trasladar el presente acto administrativo una vez quede en firme a la Subdirección Administrativa y Financiera, con

¹ Cfr. 25 a 26 del cuaderno principal de primera instancia.

² Cfr. Folios 2 a 24 del cuaderno principal de primera instancia.

³ Cfr. Folios 32 a 36 y 38 a 42 del cuaderno principal de primera instancia.

⁴ Cfr. Folios 50 a 72 del cuaderno principal de primera instancia.



el fin de que proceda a expedir nueva facturación teniendo como soporte lo estipulado en el artículo de la presente Resolución.

ARTÍCULO TERCERO: *Notificar⁵ el contenido del presente acto administrativo a EMPRESAS PÚBLICAS DE ARMENIA EPA S.A. ESP, a través de su Representante Legal o apoderado debidamente constituido, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 y SS de la Ley 1437 de 2011, **haciéndole saber que contra el mismo no procede recurso alguno.** [...]”.* (Destacados de la Sala)

iii) El oficio nro. 4624 de 30 de abril de 2014⁶ emitido por la Corporación Autónoma Regional del Quindío mediante el cual se informó⁷ a la parte demandante que:

“[...] una vez recibida la información técnica de la Subdirección de Regulación y Control de la CRQ, donde informaba el resultado de la reclamación de las facturas en mención⁸, me permito adjuntar las notas crédito No. 202, 203, 204 y 205, la cuales fueron cargadas a las facturas de tasa retributiva No. 248, 250, 251 y 252 respectivamente. Además informó que según la información proporcionada quedan (sic) en firme la factura 249, la cual no sufrió modificación, es de anotar que el pago realizado por el promedio de las tres últimas facturas será aplicado al valor de la deuda. [...]”.

iv) Las notas crédito nros. 202, 203, 204 y 205 de 28 de abril de 2014⁹, que son asimilables a una cuenta de cobro.

v) Las facturas nros. 444, 445, 446, 447 y 448 de 2014¹⁰ mediante las cuales la Corporación Autónoma Regional del Quindío cobró a las Empresas Públicas de Armenia E.S.P. los valores relativos a la tasa retributiva por concepto de los vertimientos realizados por los usuarios de la empresa entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2013.

vi) La Resolución nro. 1550 de 21 de julio de 2014¹¹, “[...] *por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por Empresas Públicas de Armenia S.A. ESP contra las facturas 444, 445, 446, 447 y 448 de 2014 [...]*”, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Quindío, cuya parte resolutive se extracta a continuación:

⁵ Cfr. Folio 74 v del cuaderno principal de primera instancia, figura la notificación personal al representante legal de la parte demandante, la cual se realizó **el 13 de febrero de 2014**.

⁶ Cfr. Folio 73 del cuaderno principal de primera instancia.

⁷ La parte demandante recibió este oficio el 30 de abril de 2014, según consta en respectivo sello de recibo de correspondencia, visible a Folio 73 *ibídem*.

⁸ Facturas 248, 249, 250, 251 y 252 de 2013.

⁹ Cfr. Folios 74 a 77 del cuaderno principal de primera instancia.

¹⁰ Cfr. Folios 78 a 82 del cuaderno principal de primera instancia.

¹¹ Cfr. Folios 86 a 106 del cuaderno principal de primera instancia.



“[...] ARTICULO PRIMERO: Acceder al recurso de reposición interpuesto por EMPRESAS PÚBLICAS DE ARMENIA EPA ESP, por conducto de su Representante Legal [...], para el efecto se procede a la reliquidación de las facturas 444, 445, 446, 447 y 448, así:

Parámetro	Población	Factor regional		CARGA CONTAMINANTE EN kg AÑO 2012
		DBO	STT	
DBO	261.283	1.0	1.0	4.768.414,8
SST				4.005.468,4
DBO		5.44	4,73	487.311,5
SST				408.341,7

ARTÍCULO SEGUNDO: Trasladar el presente acto administrativo una vez quede en firme a la Subdirección Administrativa y Financiera, con el fin de que proceda a expedir nueva facturación teniendo como soporte a lo estipulado en el artículo primero de la presente Resolución.

*ARTÍCULO TERCERO: Notificar¹² el contenido del presente acto administrativo a EMPRESAS PÚBLICAS DE ARMENIA EPA S.A. ESP, a través de su Representante Legal o apoderado debidamente constituido, de conformidad con lo establecido en los artículo 69 y SS de la Ley 1437 de 2011, **haciéndole saber que en contra del mismo no procede recurso alguno.** [...]”.* (Destacados de la Sala)

vii) Las facturas nros. 661, 662, 663 y 664¹³ de 2014, expedidas en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución nro. 1550 de 21 de julio de 2014 y que comprenden el cobro de la tasa retributiva por los vertimientos realizados por los usuarios de las Empresas Públicas de Armenia E.S.P. entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2013 (facturas nro. 661 y 662) y entre el 1 de enero de 2013 y 31 de agosto de 2013 (facturas nro. 663 y 664).

Asimismo, la parte demandante solicitó de forma subsidiaria, que en caso de que no se declare la nulidad de la totalidad de los actos administrativos demandados, se disponga declararlos nulos excepto los que tengan el carácter de facturas, ya que estas no comprenden actos administrativos.

La parte demandante solicitó a título de restablecimiento del derecho, que se declare que no está obligada a pagar la tasa retributiva por los periodos facturados y que se ordene a la parte demandada devolver las sumas que las Empresas Públicas de Armenia S.A. E.S.P. pagó por dicho concepto con sus

¹² Cfr. Folio 106v del cuaderno principal de primera instancia, figura la notificación personal al representante legal de la parte demandante, la cual se realizó **el 29 de julio de 2014.**

¹³ Cfr. Folio 107 a 110 del cuaderno principal de primera instancia.



correspondientes intereses; de forma subsidiaria solicitó que se declare que no está obligada a pagar la tasa retributiva con el aumento en el factor regional.

2. La providencia apelada.

La Sala Oral del Tribunal Administrativo del Quindío¹⁴, mediante auto proferido el 11 de junio de 2015, dispuso el rechazo de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho al considerar que, en el presente asunto, había operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control, en los siguientes términos:

“[...]

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR la presente demanda, por las razones *ut supra*.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se ordena devolver a la parte demandante los documentos aportados junto con la demanda sin necesidad de desglose.

TERCERO: Hecho lo anterior, archívese el expediente previa anotación en los libros y su finalización en el programa justicia siglo XXI.

CUARTO: Reconocer personería al abogado Jairo González Montoya para que actúe en nombre y representación de la parte demandante, en los términos del memorial poder a él conferido obrante a folio 25 del expediente único [...].”

En síntesis de la Sala, el Tribunal *a quo* consideró que, por diversas posiciones jurisprudenciales expuestas por el Consejo de Estado¹⁵, no se pueden demandar la nulidad en el presente proceso de las facturas, de las notas crédito, ni de los oficios, pues dichos documentos no constituyen actos administrativos como tal. Señaló que, únicamente, constituyen actos administrativos objeto de control jurisdiccional “[...] los actos administrativos definitivos a través de los cuales se puso fin al trámite ante la administración [...]”, que para el presente caso corresponden a la Resolución nro. 127 de 4 de febrero y a la Resolución nro. 1550 de 21 de julio de 2014, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Quindío, por tanto, se excluyó del control judicial las facturas y notas crédito

¹⁴ Cfr. Folios 453 a 459 del cuaderno principal de primera instancia.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 27 de septiembre de 2012, expediente nro. 76001-23-31-000-2004-01859-01, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Sentencia de 4 de mayo de 2011, expediente nro. 05001-23-31-000-2001-90101-01, Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso.



demandadas.

En ese orden, afirma que, teniendo en cuenta que la Resolución nro. 127 de 4 de febrero de 2014 se notificó a la parte demandante el 13 de febrero de 2014 y, que la Resolución nro. 1550 de 21 de julio de 2014 se notificó a la parte demandante el 29 de julio de 2014¹⁶, por lo tanto, concluye que *“[...] la demanda deberá presentarse dentro del término de 4 meses contados a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo expedido por la demandada y contenido en la Resolución No. 1550 de 21 de julio de 2014, fue notificado personalmente el día 29 de julio de 2014, debiendo por tal razón contarse el término de caducidad de la acción a partir del día siguiente al mismo, esto es, desde el 30 de julio de 2014 hasta el 30 de noviembre de 2014, y sin embargo, el medio de control de la referencia fue presentado el día 27 de febrero de 2015, esto es, por fuera del término y la oportunidad consagrado para ello, según lo expuesto. [...]”*.

Asimismo, advirtió que la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el 5 de diciembre de 2014, esto es, después de vencidos los cuatro (4) meses de que trata el artículo 164 de la Ley 1437 y, en consecuencia, no tuvo la virtualidad de suspender el término de caducidad.

Por tanto, dado que demanda se presentó hasta el 27 de febrero de 2015, el Tribunal Administrativo del Quindío consideró que, en este caso, se había configurado el fenómeno de caducidad del medio de control y, en consecuencia, rechazó de plano la demanda.

3. Fundamentos del recurso de apelación

Las Empresas Públicas de Armenia E.S.P., mediante apoderado especial, presentó recurso de apelación contra la providencia de 11 de junio de 2015¹⁷, en el sentido de señalar que la Sala Oral del Tribunal Administrativo del Quindío se equivocó al considerar que, en el presente asunto, había operado el fenómeno jurídico de caducidad del respectivo medio de control, con base en los siguientes argumentos:

¹⁶ Cfr. Folio 106 reverso del cuaderno principal de primera instancia.

¹⁷ Cfr. Folios 116 a 121 de primera instancia



“[...] Debe expresarse en primer lugar, que el demandante propone fechas probables para el compute del término de caducidad, ambas dentro de las cuales la demanda está presentada en término, por lo cual se solicita la aplicación del principio pro damnato. Además nos encontramos seguros que contabilizar el término a partir de la notificación de las Resoluciones 127 y 1550 de 2014, en este asunto, es una interpretación restrictiva del Artículo 164 Numeral 2 Literal d del CPACA, puesto que de la lectura de ambas resoluciones, puede verse que la autoridad ambiental las condicionó a la ejecución por medio de una nueva facturación, lo cual ocurrió con las facturas 661, 662, 663 y 664 de 2014, las cuales tenían fecha de vencimiento del 14 de agosto de 2014 y en ese entendido, podría predicarse que el Término de cuatro meses de caducidad de la acción, debería comenzarse a contar a partir del 15 de agosto de 2014, en interpretación amplia del Artículo 164 citado. [...]”.

En criterio del recurrente, el Tribunal Administrativo del Quindío se equivocó al señalar que únicamente constituyen actos administrativos plausibles de control jurisdiccional los que concluyen el trámite administrativo, esto es, la Resolución nro. 127 de 4 de febrero y a la nro. 1550 de 21 de julio de 2014 expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Quindío, pues en el presente caso también tienen dicha calidad la ostentan las facturas nros. 661, 662, 663 y 664 de 2014, expedidas en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución nro. 1550 de 21 de julio de 2014, es decir, que las facturas corresponden a la ejecución de la precitada resolución.

En ese orden, teniendo en cuenta que las facturas tenían como fecha de cumplimiento el día 14 de agosto de 2014, el fenómeno jurídico de la caducidad se debió contabilizar a partir del día siguiente a esta fecha, esto es, el 15 de agosto de 2014.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para conocer del recurso de apelación que interpuso la parte demandante contra el auto de 11 de junio de 2015, proferido por la Sala Oral del Tribunal Administrativo del Quindío, que rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por haber operado la caducidad del medio de control.

1. El problema jurídico



El problema jurídico que debe resolver la Sala consiste en establecer desde que fecha se debe contabilizar el término de caducidad dispuesto en el literal “d” del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011¹⁸, esto es, si se debe contabilizar a partir del día siguiente a la notificación de la Resolución nro. 1550 de 21 de julio de 2014, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Quindío, es decir, desde el 30 de julio de 2014, o desde el día siguiente que venció el plazo para pagar las facturas nros. 661, 662, 663 y 664 de 2014, expedidas para la ejecución de la precitada resolución, esto es, desde el 15 de agosto de 2014.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala determinará cuál de los citados actos administrativos es susceptible de control jurisdiccional con la finalidad de señalar desde que momento se debe contabilizar el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento.

2. Acto administrativo

Los actos administrativos de forma genérica se clasifican de dos maneras los actos administrativos de trámite y los actos administrativos definitivos:

Los actos de trámite “[...] *son instrumentos que permiten desarrollar en detalle los objetivos y funciones de la administración, de esta manera la existencia de estos actos no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes dentro de una actuación administrativa [...]*”¹⁹.

Por el contrario, los actos definitivos ponen fin a la actuación, de modo que en ellos se agota la actividad de la administración, contra los cuales proceden los recursos en sede administrativa, o tan sólo queda pendiente la ejecución de lo decidido; sobre dicho particular, resulta pertinente recordar la posición jurisprudencial que ha sido reiterada en diferentes pronunciamientos por parte de la Sección Primera del Consejo de Estado, tal y como se desprende, entre otras, de la siguiente decisión²⁰:

¹⁸ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 6 de septiembre de 2012. Rad.: 2007 – 00374. Magistrado Ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, Sentencia de 26 de noviembre de 2015. Rad.: 2013 – 00717. Consejero Ponente: doctor Guillermo Vargas Ayala.



“[...] Pues bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 del CPACA., son actos definitivos los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con la actuación [...] El artículo 74 ibídem determina que contra los actos definitivos procederán los recursos de reposición, apelación o queja.

[...] El numeral dos (2) del artículo 161 ibídem establece que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular, de manera previa a la presentación de la demanda, deben haberse presentado y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fuesen obligatorios. [...], se advierte que únicamente las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de modo tal que los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control; así mismo, se exceptúan de control jurisdiccional los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, toda vez que a través de ellos tampoco se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones [...]”. (Destacados de la Sala)

En el caso presente, la Sala advierte que existen: i) actos administrativos definitivos contra los cuales proceden recursos en sede administrativa, como lo son las facturas inicialmente emitidas de cobro de la mencionada tasa, respecto de las procede directamente el recurso de reposición por expresa disposición del Decreto 2667 de 21 de diciembre de 2012²¹, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015²², en concordancia con lo previsto en los artículos 43 y 74 de la Ley 1437, como se analizará más adelante; ii) actos administrativos que resuelven los recursos de reposición interpuestos contra las facturas inicialmente emitidas, por cuanto, es único recurso que procede en este caso según lo establecido en la mencionada norma especial; y iii) actos administrativos de ejecución, esto es, las notas crédito y las facturas que se emitieron con fundamento en los actos que resuelven los recursos de reposición, cuyos valores facturados fueron obtenidos aplicando los criterios indicados en estos últimos actos administrativos.

3. Los actos administrativos en materia de tasas retributivas que son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a partir del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, que compiló en el Decreto 2667 de 2012, y de la Ley 1437 de 2011

²¹ “Por el cual se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones”.

²² “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.



El Ministerio de Ambiente ha reglamentado la tasa retributiva en 3 ocasiones por medio de los decretos 901 de 1º de abril de 1997²³, 3100 de 30 de octubre de 2003²⁴, 3440 de 21 de octubre de 2004²⁵ y 2667 de 21 de diciembre de 2012²⁶, este último es el que regula actualmente la materia y fue compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015²⁷.

La tasa retributiva es definida, en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, como:

“[...] aquella que cobrará la autoridad ambiental competente a los usuarios por la utilización directa e indirecta del recurso hídrico como receptor de vertimientos puntuales directos o indirectos y sus consecuencias nocivas, originados en actividades antrópicas o propiciadas por el hombre y actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas.

La tasa retributiva por vertimientos puntuales directos o indirectos, se cobrará por la totalidad de la carga contaminante descargada al recurso hídrico. La tasa retributiva se aplicará incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar.

El cobro de la tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento. [...]”²⁸.

En el tema que nos ocupa de los actos administrativos que se expiden para efectos del mencionado cobro, se observa que el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, que compiló el 2667 de 21 de diciembre de 2012, dispone lo siguiente:

*“[...] Artículo 2.2.9.7.5.7. FORMA DE COBRO. La tasa retributiva **deberá ser cobrada por la autoridad ambiental competente, por la carga contaminante total vertida en el período objeto de cobro, mediante factura, cuenta de cobro o cualquier otro documento de conformidad con las normas tributarias y contables**, con la periodicidad que estas determinen, la cual no podrá ser superior a un (1) año, y deberá contemplar un corte de facturación a diciembre 31 de cada año. En todo caso, el documento de cobro especificará el valor*

²³ “Por medio del cual se reglamentan las tasas retributivas por la utilización directa o indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales y se establecen las tarifas de éstas”.

²⁴ “Por medio del cual se reglamentan las tasas retributivas por la utilización directa del agua como receptor de los vertimientos puntuales y se toman otras determinaciones”.

²⁵ “Por el cual se modifica el Decreto 3100 de 2003 y se adoptan otras disposiciones.”

²⁶ “Por el cual se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones”.

²⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

²⁸ ARTÍCULO 2.2.9.7.2.5. del decreto 1076 de 2015.



correspondiente a las cargas de elementos, sustancias y parámetros contaminantes mensuales vertidos.

PARÁGRAFO 1o. La factura, cuenta de cobro o cualquier otro documento en el cual se ordena el cobro de la tasa retributiva deberá señalar si se aprueba o no la autodeclaración presentada por el usuario; contra este cobro procede el recurso de reposición.

PARÁGRAFO 2o. Las facturas se expedirán en un plazo no mayor a cuatro (4) meses después de finalizar el período objeto de cobro, a partir de lo cual la autoridad ambiental competente efectuará la causación de los ingresos correspondientes.

PARÁGRAFO 3o. La presentación de cualquier reclamo o aclaración deberá hacerse por escrito dentro del mes siguiente a la fecha límite de pago establecida en el respectivo documento de cobro, lo cual no exime al usuario de la obligación del pago correspondiente al período cobrado por la autoridad ambiental competente. Mientras se resuelve el reclamo o aclaración, el pago se hará con base en las cargas contaminantes promedio de los últimos tres períodos de facturación. Al pronunciarse la autoridad ambiental competente sobre el reclamo presentado, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al usuario en la siguiente factura, según sea el caso. Los reclamos y aclaraciones serán resueltos de conformidad con el derecho de petición previsto en la Ley 1437 de 2011. [...] ²⁹”. (Destacado de la Sala).

De la anterior disposición reglamentaria, la Sala advierte que **existe un cambio en la naturaleza de las facturas que inicialmente expide la autoridad ambiental para el cobro de la tasa retributiva por vertimiento, respecto a la normativa anterior, de conformidad con las modificaciones introducidas en el marco legal aplicable por parte del artículo 24 del Decreto 2667 de 21 de**

²⁹ Artículo 24 del Decreto 2667 de 21 de diciembre de 2012: “[...] Artículo 24. Forma de Cobro. La tasa retributiva deberá ser cobrada por la autoridad ambiental competente, por la carga contaminante total vertida en el período objeto de cobro, mediante factura, cuenta de cobro o cualquier otro documento de conformidad con las normas tributarias y contables, con la periodicidad que estas determinen, la cual no podrá ser superior a un (1) año, y deberá contemplar un corte de facturación a diciembre 31 de cada año. En todo caso, el documento de cobro especificará el valor correspondiente a las cargas de elementos, sustancias y parámetros contaminantes mensuales vertidos.

Parágrafo 1°. La factura, cuenta de cobro o cualquier otro documento en el cual se ordena el cobro de la tasa retributiva deberá señalar si se aprueba o no la autodeclaración presentada por el usuario; contra este cobro procede el recurso de reposición.

Parágrafo 2°. Las facturas se expedirán en un plazo no mayor a cuatro (4) meses después de finalizar el período objeto de cobro, a partir de lo cual la autoridad ambiental competente efectuará la causación de los ingresos correspondientes.

Parágrafo 3°. La presentación de cualquier reclamo o aclaración deberá hacerse por escrito dentro del mes siguiente a la fecha límite de pago establecida en el respectivo documento de cobro, lo cual no exime al usuario de la obligación del pago correspondiente al período cobrado por la autoridad ambiental competente. Mientras se resuelve el reclamo o aclaración, el pago se hará con base en las cargas contaminantes promedio de los últimos tres períodos de facturación. Al pronunciarse la autoridad ambiental competente sobre el reclamo presentado, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al usuario en la siguiente factura, según sea el caso. Los reclamos y aclaraciones serán resueltos de conformidad con el derecho de petición previsto en el Código Contencioso Administrativo. [...]”



diciembre de 2012, compilado en el artículo 2.2.9.7.5.7. del Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, los artículos 43 y 74 de la Ley 1437 y de la interpretación que sobre los actos administrativo definitivos y actos de trámite ha hecho la antes citada jurisprudencia de la Sección Primera de 26 de noviembre de 2015.

3.1 Las facturas como actos administrativos definitivos y las facturas como actos de ejecución. Los actos administrativos que resuelven los recursos de reposición contra las facturas

Antes de la expedición del Decreto 2667 de 21 de diciembre de 2011, actualmente compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, la Sección Primera de esta Corporación Judicial había sostenido reiteradamente, en vigencia, primero, del decreto 901 de 1º de abril de 1997, luego, del 3100 de 30 de octubre de 2003 y, finalmente, del 3440 de 21 de octubre de 2004, aplicando la definición de actos definitivos establecida en el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo³⁰, que las facturas de cobro de la tasa no eran actos definitivos, por lo tanto, no eran objeto de control judicial, mientras que el acto administrativo que decide el recurso de reposición interpuesto, no contra las facturas sino contra el acto administrativo que decidía la reclamación contra las facturas, era el único acto objeto de control judicial, en los siguientes términos:

***“[...] En este orden de ideas, es claro para la Sala que el acto administrativo definitivo es aquel por medio del cual la administración resuelve o decide la reclamación del usuario sujeto pasivo de la tasa retributiva, en el caso de que aquella sea formulada dentro del término legalmente establecido, como ocurrió en este caso.*”**

La anterior afirmación encuentra sustento en la habilitación expresa que hace el legislador a los sujetos pasivos de la obligación del pago de la tasa retributiva, orientada a que se haga uso de un medio de impugnación denominado reclamación o aclaración de la liquidación de la tasa, recurso éste que no es parte de la vía gubernativa sino que hace que culmine la actuación administrativa ante la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

³⁰ Artículo 50 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984, “[...] Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”, dispone que: “ARTÍCULO 50. Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:

[...]”

Son actos definitivos, que ponen fin a una 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.

[...]”.



Ahora bien, el artículo 23 del Decreto 901 de 1997 dispone que **“contra el acto administrativo que resuelva el reclamo o aclaración proceden los recursos de ley”, es decir, los recursos de reposición y de apelación.**

En este contexto, **la decisión sobre los recursos interpuestos contra el acto administrativo que decida la reclamación o aclaración, hace que se agote la vía gubernativa, y que quede en firme la decisión contenida en el acto que resuelve la reclamación. [...]**³¹ (Destacados de la Sala)

Postura que fue reiterada en providencias posteriores; así:

*“[...] En algunos casos esta sección ha considerado que las facturas proferidas por la administración para el cobro acreencias son actos administrativos contra los cuales proceden los recursos de la vía gubernativa y respecto de los cuales proceden las acciones contencioso administrativas. No obstante, en el presente caso la factura proferida para el cobro de la tasa retributiva **no constituye un acto administrativo susceptible de control judicial por expresa consideración del Decreto No. 901 de 1º de abril de 1997...***

...

*El Decreto 901/97 estableció un procedimiento legal para el cobro de la tasa retributiva que estaba vigente cuando se efectuó el cobro cuestionado en este proceso, de acuerdo con **el cual no es posible reconocer a las facturas sino a los actos que deciden las reclamaciones en su contra y las solicitudes de aclaración, la condición de actos administrativos susceptibles de recursos de vía gubernativa y de control de legalidad ante esta jurisdicción.***

...

Pero, a diferencia de otras disposiciones legales, este Decreto no permite la interposición de recursos contra la factura proferida por la administración sino contra el acto que resuelve la solicitud de aclaración o la reclamación que se presente en su contra.

...

La naturaleza particular de las facturas proferidas por la administración para el cobro de la tasa retributiva de que trata este proceso fue definida de modo expreso por esta Sección dentro del proceso de nulidad y restablecimiento radicado con el No. 76001-23-31-000-2006-02106-01

(...)

*De acuerdo con los criterios expuestos por la Sala en la providencia transcrita, que ahora se reiteran, las facturas a que alude el Decreto no constituyen actos administrativos definitivos susceptibles de control judicial de legalidad y que esa condición la tienen únicamente los actos mediante los cuales la autoridad ambiental decide la reclamación formulada en su contra; acto administrativo que a su turno es pasible de los recursos de la vía gubernativa.”*³² (Destacados de la Sala)

³¹ Consejo de Estado, Sección Primera, providencia del 30 de agosto de 2007, nro. único de radicación: 76001-23-31-000-2006-02106-01, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 4 de mayo de 2011, proferida en el expediente núm. 05001-23-31-000-2001-90101-0, Consejera Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso. Reiterada en: i) providencia de 20 de junio de 2012, nro. único de radicación: 76001-23-31-000-2006-00319-01, Consejera Ponente: María Elizabeth García González; ii) providencia 27 de septiembre de 2012, nro. único de radicación: 76001-23-31-000-2004-01859-01, Consejero Ponente: Marco



Ahora bien, al comparar la normativa anterior y con la vigente al momento de expedirse los actos demandados, se observa que: i) los derogados decretos 901 de 1997, 3100 de 2003 y 3440 de 2004 establecieron como procedimiento que se debía agotar el trámite de reclamación contra las facturas inicialmente emitidas y que el acto que decidía dicha reclamación, no las facturas, era contra el que procedía el recurso de reposición; y ii) el Decreto 2667 de 21 de diciembre de 2012, actualmente compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, establece que **contra los documentos (entre ellos están, expresamente enunciados, las facturas o las cuentas de cobro) que ordenan el cobro de la referida tasa procede el recurso de reposición**, por lo tanto, **en esta última normativa el supuesto cambia, por cuanto, son las facturas de cobro, y no el acto que decidía la reclamación, las que son sujetas de recurso de reposición.**

El anterior cambio normativo en materia de los actos administrativos que se expiden con ocasión del cobro de la tasa retributiva por vertimientos, aunado a las normas de la Ley 1437 sobre los actos administrativos, la Sala procede a **actualizar su posición anterior respecto de la naturaleza de los diferentes actos administrativos que se expiden dentro del trámite actual del mencionado cobro**, en el sentido que se expone a continuación:

Las facturas emitidas, en un primer momento, para el cobro de la tasa retributiva por vertimientos, la Sala precisa que **son actos definitivos contra los cuales procede únicamente el recurso de reposición**, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 24 del Decreto 2667 de 21 de diciembre de 2012, actualmente compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, en concordancia con los artículos 43 y 74 de la Ley 1437 del 2011 y con el análisis que de los mismos ha hecho la citada sentencia de esta Sección de 26 de noviembre de 2015.

De esta forma, se observa que en vigencia de la actual normativa no es necesario, como si ocurría en aplicación de los decretos anteriores, agotar primero el trámite de reclamación para, luego, contra el acto que decide la reclamación proceder a interponer el recurso de reposición.



Lo anterior, conlleva a que las facturas emitidas, en un primer momento, para el cobro de la tasa retributiva por vertimientos, al ser actos administrativos definitivos son objeto de control de control judicial, por cuanto, el recurso de reposición contra tales facturas no es obligatorio para acceder a la jurisdicción, tal y como se infiere de la lectura de las normas antes indicadas, así como de la lectura de los incisos últimos del artículo 76 de la Ley 1437, cuyo texto se transcribe a continuación:

“[...] Artículo 76. Oportunidad y presentación.

[...]

El recurso de apelación podrá interponerse directamente o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.

[...]”. (Destacado de la Sala)

En cuanto a la naturaleza de los actos administrativos que resuelven los recursos de reposición contra las facturas, en el evento que estos se hayan interpuesto, la Sala reitera su posición de que son actos administrativos objeto de control judicial, de conformidad con lo dispuesto el inciso primero del artículo 163 de la Ley 1437³³.

Respecto de las facturas que se expiden con base en lo resuelto en los actos administrativos que deciden los recursos de reposición, así como las notas crédito y oficios con los cuales se remiten las tales notas crédito o facturas, la Sala diferencia la naturaleza jurídica de estas notas crédito y clase de facturas de la naturaleza jurídica de las facturas con las que se efectúa por primera vez el cobro de la mencionada tasa, por cuanto, este segundo tipo de facturas se limitan a cumplir lo resuelto en los actos que deciden los recursos de reposición, por lo que su naturaleza jurídica es la propia de los actos administrativos de simple ejecución contra los cuales no proceden recursos y, en consecuencia, no son objeto de control judicial.

3.2 Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento respecto de las facturas como actos definitivos y de los actos administrativos que resuelven los recursos de reposición

³³ “[...] Artículo 163. Individualización de las pretensiones. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. **Si el acto fue objeto de recursos ante la Administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.**” (Destacado de la Sala)



Efectuada la anterior precisión, la Sala advierte que se contará el plazo para que opere la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento, respecto de los actos administrativos que son objeto de control judicial, desde “[...] *el día siguiente de [...] la notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos [...]*”, en este caso, desde el día siguiente de los actos que decidieron los recursos de reposición presentados contra las facturas, o desde “[...] *el día siguiente al vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, [...]*” que proceden contra las facturas que se expiden para el cobro de la tasa retributiva de vertimiento, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo 87 y del literal d) del numeral 2) del artículo 164 de la Ley 1437.

4. El caso concreto

Las **Empresas Públicas de Armenia E.S.P.**, por medio de apoderado especial, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispuesto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA contra la Corporación Autónoma Regional del Quindío y por medio de la cual se solicita se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en:

i) Las facturas nros. 248, 249, 250, 251 y 252 por las que la Corporación Autónoma Regional del Quindío realizó el cobro de la tasa retributiva por los vertimientos realizados por los usuarios de las Empresas Públicas de Armenia E.S.P. entre el 1 de enero al 31 de agosto de 2013; ii) la Resolución nro. 127 de 4 de febrero de 2014 por medio de la cual se resolvió la reclamación presentada contra las citadas facturas y se determinó expedir una nueva facturación; iii) el oficio nro. 4624 de 30 de abril de 2014 mediante el cual se informó a la parte demandante que a dichas facturas se les aplicarían unas precisas notas crédito, excepto a la factura nro. 249 la cual se dispuso que quedaría en firme; iv) las notas crédito nros. 202, 203, 204 y 205 de 28 de abril de 2014; v) las facturas nros. 444, 445, 446, 447 y 448 de 2014 por medio de las cuales la parte demandada cobró a la parte demandante los valores relativos a la tasa retributiva por concepto de los vertimientos realizados por los usuarios de la empresa entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2013; vi) la Resolución nro. 1550 de 21 de julio de 2014 por medio de la cual se resolvió un recurso de reposición interpuesto contra las facturas nros. 444, 445, 446, 447 y 448 de 2014 en el sentido expedir una nueva facturación y; vii) las facturas nros. 661, 662, 663 y 664



de 2014, expedidas en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución nro. 1550 de 21 de julio de 2014 y que comprenden el cobro de la Tasa Retributiva por los vertimientos realizados por los usuarios de las Empresas Públicas de Armenia E.S.P. por todo el año 2013.

El conocimiento del asunto le correspondió, por reparto, a la Sala Oral del Tribunal Administrativo del Quindío que, mediante auto de 11 de junio de 2015, dispuso el rechazo de la demanda al considerar que había acaecido el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control.

En dicha providencial, el Tribunal Administrativo del Quindío consideró que, en este caso, conforme con las diversas posiciones jurisprudenciales expuestas por el Consejo de Estado, no se pueden demandar la nulidad en el presente proceso de las facturas, de las notas crédito, ni de los oficios, pues dichos documentos no constituyen actos administrativos susceptibles de control jurisdiccional; señalo que únicamente detentan dicha connotación los que concluyen el trámite administrativo, que para el presente caso corresponden a la Resolución nro. 127 de 4 de febrero y a la nro. 1550 de 21 de julio de 2014 expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Quindío; por tanto, el Tribunal Administrativo de Quindío consideró que, en este caso, se había configurado el fenómeno de caducidad del medio de control y, en consecuencia, rechazó de plano la demanda.

Inconforme con la decisión del Tribunal en primera instancia, el apoderado judicial de las Empresas Públicas de Armenia E.S.P. presentó recurso de apelación, el cual fundamentó manifestando que el Tribunal Administrativo del Quindío se equivocó al señalar que únicamente constituyen actos administrativos plausibles de control jurisdiccional los que concluyen el trámite administrativo, pues en el presente caso también tienen dicho carácter las facturas nros. 661, 662, 663 y 664 expedidas en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución nro. 1550 de 21 de julio de 2014; es decir, que las facturas corresponden a la ejecución de la precitada resolución.

En ese orden, teniendo en cuenta que las facturas tenían como fecha de cumplimiento el día 14 de agosto de 2014, el fenómeno jurídico de la caducidad se debió contabilizar a partir del día siguiente a esta fecha, esto es, el 15 de agosto de 2014; por ello, considera que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se había presentado dentro de los cuatro (4) meses que la ley le confiere



para ello.

Pues bien, el literal “d” del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 establece que el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, así:

[...]

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. *La demanda deberá ser presentada:*

[...]

2. *En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

[...]

d) *Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda **deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso**, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales [...]*” (Destacado de la Sala).

Revisado el expediente, la Sala considera que, en el presente caso, el término para que opere el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control interpuesto con la demanda se debe contabilizar desde el día siguiente la notificación de los actos administrativo que definieron los recursos de reposición, que para el presente asunto corresponde, por un parte a la Resolución nro. 127 de 4 de febrero de 2014, la cual fue notificada personalmente al representante legal de la parte demandante el día 13 de febrero de 2014, y, la Resolución nro. 1550 de 21 de julio de 2014, que fue notificada personalmente el 29 de julio de 2014.

Por consiguiente, se observa que le asiste la razón al Tribunal Administrativo del Quindío, de forma parcial, pues si bien -como lo indicó el *a quo*- la caducidad operó a los cuatro meses (4) contados desde el día siguiente de la notificación personal de Resolución nro. 1550 de 21 de julio de 2014, que resolvió el recurso interpuesto en contra de las facturas de periodo de cobro de 1 de septiembre a 31 de diciembre de 2013, esto es, desde el 13 de julio de 2004 al 14 de noviembre de 2004, también, se debe contabilizar dicho término para que opere la caducidad, de manera independiente, para la Resolución nro. 127 de 4 de febrero de 2014, que



resolvió el recurso de reposición contra las facturas del periodo de cobro de 1 de enero a 31 de agosto de 2013.

En consecuencia, la Sala considera que no le asiste la razón a la parte demandante al indicar que el término de caducidad del medio de control debió contabilizarse desde la ejecución de la Resolución nro. 1550 de 21 de julio de 2014, esto es, desde la fecha se venció la fecha para el pago de las facturas nros. 661, 662, 663 y 664 de 2014, que fueron emitidas con base en lo resuelto en dicha resolución y en la Resolución nro. 127 de 4 de febrero de 2014.

Ahora, si bien la parte demandante presentó una solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación el 5 de diciembre de 2014; lo cierto es que la presentación de la solicitud se hizo de forma posterior a la fecha en que feneció el término para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho; por lo que es claro que no lo suspendió.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue presentada el día 27 de febrero de 2015, la Sala considera que esta fue presentada por fuera del término procesal oportuno dispuesto en el literal d), numeral 2, del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, en consecuencia, se configuró el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control.

CONCLUSIÓN

La Sala precisa que las facturas expedidas para el cobro de la tasa por vertimientos son actos administrativos definitivos, de conformidad con el cambio normativo introducido por el artículo 24 del Decreto 2667 de 21 de diciembre de 2012, actualmente compilado en el artículo 2.2.9.7.5.7. del Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, en concordancia con los artículos 43 y 74 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

Asimismo, la Sala aclara que son actos administrativos de ejecución las facturas expedidas con el fin ejecutar lo resuelto en el acto administrativo que decide el recurso de reposición interpuesto contra las facturas del cobro inicial de la mencionada tasa.



De esta forma, la Sala concluye que los actos administrativos susceptibles control judicial son: i) las facturas que tienen la naturaleza de acto administrativo definitivo, si respecto de las mismas no se interpuso el recursos de reposición y, ii) los actos administrativos que resuelven los recursos de reposición, en el evento que se hayan interpuesto contra tales facturas, pero *a contrario sensu* las facturas que se expiden para ejecutar lo resuelto en los actos administrativos que deciden los recursos de reposición no son susceptibles de control judicial, por ser actos de mera ejecución.

Respecto de los mencionados actos administrativos que son susceptibles de control judicial y la fecha a partir de la cual se debe contabilizar el plazo legal de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento, la Sala distingue dos eventos:

El primero cuando no se interpuso el recurso de reposición contra las facturas inicialmente expedidas para el cobro de la tasa de vertimiento, en donde el plazo de los cuatro (4) meses se contará a partir del día siguiente al vencimiento del término para interponer el mencionado recurso.

El segundo cuando se interpuso el recurso de reposición, en donde el plazo de los cuatro (4) meses se contará a partir del día siguiente de la notificación del acto administrativo que los decide.

Por todo lo anterior, la Sala confirmará el auto de 11 de junio de 2015, proferido por la Sala Oral del Tribunal Administrativo del Quindío, mediante el cual rechazó la demanda mencionada en la referencia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el auto de 11 de junio de 2015 proferido por la Sala Oral del Tribunal Administrativo del Quindío, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



SEGUNDO.- En firme esta decisión se ordena **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS