

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN CUARTA**

**Bogotá D.C., doce (12) de noviembre de dos mil quince (2015)**

**Radicado: 17001-23-33-000-2013-00653-01 (21095)**

**Proceso: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Demandante: BANCO DE LA REPÚBLICA**

**Demandado: MUNICIPIO DE MANIZALES**

**Temas: ACTOS DEMANDABLES ANTE LA JURISDICCIÓN**

**CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

**APELACIÓN AUTO**

---

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, Banco de la República, contra el auto interlocutorio del 31 de enero de 2014, proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante el cual se rechazó la demanda por no ser los actos demandados susceptibles de control ante esta jurisdicción, por tratarse de actos de ejecución.

**ANTECEDENTES**

1.1 El Banco de la República, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra el Municipio de Manizales con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

**“PRIMERA:** Declarar nulos los siguientes actos administrativos como consecuencia del reconocimiento de la ocurrencia del silencio administrativo positivo respecto del Recurso de Reconsideración interpuesto contra la Resolución No. 104 del 27 de febrero de 2012, por medio de la cual se da cumplimiento a la Sentencia No. 138 del 1º de septiembre de 2010 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales.

1. Acto Administrativo UR-383 proferido por la Secretaría de Hacienda de Manizales el 9 de septiembre de 2013 y notificado al día siguiente, mediante el cual se decide no declarar la configuración del silencio administrativo positivo respecto del Recurso de Reconsideración interpuesto por el Banco de la República contra la Resolución No. 104 del 27 de febrero de 2012.

2. Resolución No. 126 del 25 de abril de 2013, por medio del cual se resuelve el Recurso de Reconsideración interpuesto por el Banco de la República el 26 de abril de 2012 contra la Resolución No. 104 del 27 de febrero de 2012.



3. Resolución No. 104 del 27 de febrero de 2012, por medio de la cual se da cumplimiento a la sentencia No. 138 del 1º de septiembre de 2010, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, y confirmada en Sentencia No. 377 del 6 de octubre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaración anterior, y a título de restablecimiento del derecho se declare:

1. La ocurrencia del silencio administrativo positivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 734 del Estatuto Tributario, en relación con el Recurso de Reconsideración interpuesto contra la Resolución No. 104 del 27 de febrero de 2012, por lo que debe entenderse aquél fallado a favor del recurrente, es decir, a favor del Banco de la República, tal como se solicitó en el escrito radicado por éste el 20 de agosto de 2013.

2. Se condene a la parte demandada a la devolución o imputación para vigencias futuras de la suma de CIENTO SESENTA Y DOS MILLONES CIENTO SESENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS M/CTE (162.161.348.00), la cual resulta de aplicar la diferencia entre la suma de \$282.923.389.00 (correspondiente a la liquidación correcta del impuesto, más los intereses corrientes y monetarios a favor de la entidad), y la suma de \$120.762.041.00 reconocida, compensada y devuelta al Banco de la República mediante Resolución No. 106 del 27 de febrero de 2012.

3. Adicionalmente, que se condene a la entidad demandada a cancelar los intereses corrientes y de mora que se causen hasta la devolución efectiva de la suma de CIENTO SESENTA Y DOS MILLONES CIENTO SESENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$162.161.348.00).

1.2 Los actos demandados en el presente proceso fueron expedidos por la Alcaldía del Municipio de Manizales con el fin de dar cumplimiento a la Sentencia del 1 de septiembre de 2010, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Manizales y confirmada por el Tribunal Administrativo de Caldas mediante providencia del 6 de octubre de 2011, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento identificada con el radicado No. 2008-00082-00, en la cual se dispuso en la parte resolutive lo siguiente (fl. 45 vto):

“1. DECLARAR infundada la excepción de IMPROSPERIDAD DE LA ACCIÓN formulada por el Municipio de Manizales.

2. DECLARASE LA NULIDAD de la factura No. 583940 y de la resolución No. 6687 del 3 de octubre de 2007; de la factura No. 684958 y de la resolución No. 6734 del 19 de octubre de 2007; de la resolución No. 807 del 18 de enero de 2007 y de la resolución No. 6743 del 23 de octubre de 2007; de la factura No. 485778 y de la resolución No. 6808 del 8 de noviembre de 2007; de la factura No. 185488 y de la resolución No. 6735 del 19 de octubre de 2007, expedida por la Unidad de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Manizales.

2. (sic) Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, SE ORDENA a la entidad demandada, para que expida un nuevo acto administrativo en el que liquide el impuesto predial a cargo del Banco de la República sobre el inmueble con ficha catastral No. 105-0122-0001-000 por los siguientes periodos: septiembre-octubre de 2006, noviembre – diciembre de



2006, enero a diciembre de 2007, aplicando la tarifa del impuesto predial para la destinación INSTITUCIONAL a las siguientes áreas del inmueble: área Banca Central, área cultura y área de estudios económicos, y la tarifa de VIVIENDA al área residencial, tarifas que se determinarán según el valor del avalúo de las áreas, todo de conformidad con el Acuerdo No. 0624 de 2005.

Hecho lo anterior procederá a devolver al Banco de la República el valor de la tarifa cancelada en exceso durante los mismos períodos, junto con los intereses corrientes y de mora en los términos de los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario.

1.3 En virtud de ello, la Resolución 104 de 2012 liquidó oficialmente y a cargo del BANCO DE LA REPUBLICA (sic), identificado con NIT. 860.005.216, el IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO sobre el predio identificado con ficha catastral No. 1-05-0122-0001-000 con un saldo a favor de \$35.172.017 más intereses corrientes por la suma de \$35.426.000 e intereses de mora por \$3.668.000 para un total de \$74.266.017 (fl. 15 y 16).

Adicionalmente, la administración profirió la Resolución 126 de abril de 2013 mediante la cual reconsideró el acto anterior, pero sólo en el sentido de adicionarlo con tres anexos explicativos de las operaciones efectuadas por el municipio para dar cumplimiento a la orden judicial.

Posteriormente, expidió el oficio UR-383 del 9 de septiembre de 2013 por medio del cual señaló que no había lugar a la declaratoria del silencio administrativo positivo, toda vez que la administración se pronunció oportunamente.

1.4 Cómo concepto de violación trae a colación los siguientes aspectos:

- La administración no acepta la ocurrencia del silencio administrativo positivo, que consiste en la falta de decisión expresa de los recursos -reposición y reconsideración -dentro del año siguiente a su interposición.
- El Banco de la República no ejerce funciones financieras (aspecto discutido en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho), sin embargo, el municipio de Manizales al momento de liquidar el impuesto predial para el año 2006 aplica una tarifa especial a los bienes por destinación financiera, cuando por vía judicial (sentencia del 1 de septiembre de 2010 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Manizales y confirmada por el Tribunal Administrativo de Caldas) se había determinado que el inmueble afectado tuvo destinación compartida entre institucional y residencial.

Adicionalmente, la administración liquidó erróneamente el impuesto, por cuanto señaló que su causación es bimestral, cuando en las providencias se determinó que el tributo se causa anualmente.

- No deben causarse intereses a favor del municipio toda vez que el Banco de la República realizó un pago anticipado.

- La administración municipal aplicó erróneamente la tasa de interés de noviembre de 2007 a diciembre de 2010, porque para dicha fecha era obligación aplicar la tasa de usura certificada por la Superintendencia Financiera y, a partir del 29 de diciembre de 2010, la tasa correspondiente al interés bancario corriente.
- El Banco de la República pagó la suma de \$168.743.983 por concepto de impuesto predial unificado para las vigencias 2006 y 2007 pero el municipio de Manizales, desconociendo las sentencias judiciales anteriormente reseñadas, reconoce un saldo a favor por el valor de \$35.172.017, razón por la cual la parte demandante tiene derecho a la devolución de un saldo restante por \$28.350.374, sobre el cual se siguen causando intereses moratorios.

### **PROVIDENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante auto del 31 de enero de 2014, rechazó la demanda instaurada por el Banco de la República al considerar que los actos acusados no son susceptibles de control ante esta jurisdicción, por ser actos de ejecución.

Fundamenta su decisión en la definición de acto administrativo y su diferencia con los actos de ejecución, así como en la sentencia del 27 de agosto de 2009 proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado y en los artículos 43 y 169 de la Ley 1437 de 2011.

Señaló que las decisiones controvertidas no ponen fin a una actuación o hacen imposible su trámite, ni modifican ninguna situación jurídica por cuanto la misma ya fue decidida en sede judicial.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

En el recurso de apelación interpuesto contra el auto que rechazó la demanda, el Banco de la República expresó que la Resolución 104 de 2012 no se limitó a la ejecución de un fallo judicial, sino que contiene una decisión administrativa autónoma que es susceptible de controvertirse ante la administración, y que consiste en un acto de liquidación del impuesto predial que decide de fondo una situación particular que afecta al contribuyente, razón por la cual la alcaldía municipal señaló los recursos que procedían contra la misma.

Así las cosas, al existir un nuevo acto de liquidación se debe contar con las garantías de revisión tanto en sede administrativa como judicial, máxime si se trata del reconocimiento del silencio administrativo positivo.

### **CONSIDERACIONES**

#### **1. Problema jurídico**

De conformidad con el recurso de apelación, le corresponde a la Sala determinar si los actos acusados son susceptible de ser demandados en ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 o, si por el contrario, se trata de actos de ejecución y, por tanto, escapan del control de legalidad de la



jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante un proceso ordinario, pero pueden ser objeto de conocimiento en un proceso ejecutivo.

## 2. Actos demandables ante la jurisdicción

Sea lo primero advertir que son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, “los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.

Así pues, un acto administrativo subjetivo o acto definitivo particular, es una declaración de voluntad dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas, mientras que los actos de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa<sup>1</sup>, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.

De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación o que decidan de fondo el asunto, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que “los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones”<sup>2</sup>.

No obstante lo anterior, esta Corporación ha admitido que si el supuesto “acto de ejecución” excede, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en otro acto administrativo que se pretende ejecutar – en otras palabras, si se excede la decisión a ejecutar - , es procedente ejercer el medio de control de nulidad y de restablecimiento, al haberse creado, modificado o extinguido una situación jurídica diferente y, por ende, al haberse generado un verdadero acto administrativo susceptible del control de legalidad<sup>3</sup>,

## 3. Caso concreto.

1

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Ligia López Díaz, providencia del 30 de marzo de 2006, Radicación número: 25000-23-27-000-2005-01131-01(15784). Ver también sentencias del 15 de noviembre de 1996, exp. 7875, C.P. Consuelo Sarriá Olcos, del 9 de agosto de 1991, exp. 5934 C.P. Julio Cesar Uribe Acosta y del 14 de septiembre de 2000, exp. 6314 C.P. Juan Alberto Polo.

2

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, auto del 15 de abril de 2010, Radicación número: 52001-23-31-000-2008-00014-01(1051-08).

3

Al respecto ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Ligia López Díaz, providencia del 30 de marzo de 2006, Radicación número: 25000-23-27-000-2005-01131-01(15784); Sentencia del 15 de noviembre de 1996, exp. 7875 C.P. Consuelo Sarriá Olcos.



3.1 Para la Sala los actos demandados, si bien pretenden el cumplimiento de una sentencia judicial, son susceptibles de demandarse ante la jurisdicción puesto que consagran y generan circunstancias que no fueron debatidas con anterioridad, tal y como se explicará en el siguiente cuadro comparativo:

SENTENCIA JUDICIAL	ACTOS DEMANDADOS	DEMANDA
<p>Se ordena la expedición de un nuevo acto administrativo en el que liquide el impuesto predial a cargo del Banco de la República sobre el inmueble (...) por los siguientes periodos: septiembre – octubre de 2006, noviembre – diciembre de 2006, enero a diciembre de 2007.</p> <p>Lo anterior, por cuanto el tema controvertido en dicho proceso fue la tarifa aplicable en consideración a la destinación del inmueble.</p>	<p>La administración señala que en cumplimiento literal de la sentencia efectuó una liquidación bimestral para los periodos descritos en el año 2006.</p> <p>De igual forma se observa que en el anexo 1 por el cual se liquida el impuesto se determinó un valor bimestral tanto para el año 2006 (\$9.841.246) como el 2007 (8.974.965)<sup>4</sup></p>	<p>Para la entidad demandante se produce una circunstancia que amerita el estudio de los actos demandados, por cuanto en la liquidación del tributo se señaló una causación bimestral, cuando la Ley y los Acuerdos municipales han determinado con claridad que su causación es anual.</p>
<p>Se ordenó que una vez proferida la nueva liquidación del impuesto, se procediera a la devolución del valor por la tarifa cancelada en exceso durante los mismos periodos.</p>	<p>Para la vigencia de 2007 el municipio ordenó la liquidación del tributo, aplicando el beneficio consagrado en el Acuerdo No. 624 de 2005 por pronto pago.</p> <p>Sin embargo, dicho beneficio no fue aplicado para el 2006 por cuanto el pago realizado no fue suficiente para cubrir el impuesto causado.</p> <p>Fue por lo anterior, que se generaron intereses de mora a favor de la administración por los bimestres: julio – agosto, septiembre – octubre y noviembre – diciembre de</p>	<p>Reclama la aplicación de la figura del pago anticipado para las dos vigencias y, en consecuencia, se liquide el impuesto en dichas años gravables con la inclusión del beneficio consagrado en el Acuerdo No. 624 de 2005.</p> <p>Adicionalmente, la administración cobra intereses moratorios a los que no hay lugar y que no fueron decretados en la sentencia.</p>

4

<p>Las decisiones de primera y segunda instancia, tal y como se explicó anteriormente, se limitan a determinar la tarifa aplicable al inmueble, luego de determinar que su destinación no es financiera sino institucional y residencial.</p>	<p>2006. En cumplimiento de la orden judicial, la administración profirió las Resoluciones No. 104 del 27 de febrero de 2012, No 126 del 25 de abril de 2013, por medio de la cual resuelve el recurso de reconsideración y el acto administrativo UR-383 por medio del cual no se declara la configuración del silencio administrativo positivo frente al recurso de reconsideración</p>	<p>La primera pretensión de la demanda consiste en la declaratoria de nulidad de dichos actos, previo reconocimiento de la ocurrencia del silencio administrativo positivo, toda vez que la Resolución No. 126 del 25 de abril fue notificada, presuntamente, cuatro (4) días después del término de un (1) año consagrado en el artículo 732 del Estatuto Tributario.</p> <p>Así las cosas, esta situación se cataloga como una circunstancia sobreviniente.</p>
---	---	---

3.2 Es por lo anterior que se resalta que un acto administrativo no adquiere la calidad de ejecución por el simple hecho que su emisor le haya otorgado tal denominación.

A juicio de la Sala debe realizarse un análisis que permita identificar si existe una circunstancia autónoma e independiente del asunto resuelto en la sentencia, relacionada con la determinación de los tributos y con las devoluciones y/o compensaciones de saldos a favor o pagos de lo no debido; pagos anticipados y en algunos casos, a imponer las sanciones relacionadas con el incumplimiento de deberes formales o simplemente con la infracción de normas tributarias<sup>5</sup>.

Las anteriores situaciones se presentan en el caso sub examine y pueden resumirse en el estudio de (i) la causación del impuesto predial, (ii) el pago anticipado y (iii) la ocurrencia del silencio administrativo positivo.

3.3 Adicionalmente, se observa que la administración, en la Resolución No. 104 del 27 de febrero de 2012 impugnada, dispone que contra dicha decisión procede el recurso de reconsideración, lo que permitiría desvirtuar la tesis de que se trata de un acto de ejecución, habida cuenta de que el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011 dispone que contra dichos actos, así como contra los de carácter general, de trámite o preparatorios no procede recurso alguno.

La administración, al fallar el recurso de reconsideración, abrió un nuevo debate sobre las circunstancias expuestas en el acto de cumplimiento, que como bien se dijo anteriormente, trata

<sup>5</sup> En términos similares se pronunció esta Sección en la sentencia del 14 de mayo de 2015, radicado No. 25000-23-27-000-2011-00385-01(20200), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.



situaciones jurídicas que no fueron discutidas ni definidas en el fallo y que ameritan un pronunciamiento judicial respecto de los cargos alegados por la entidad demandante.

Recuérdese lo dicho por esta Corporación<sup>6</sup>:

“Esta corporación en relación con el enjuiciamiento de los actos que se expiden para darle cumplimiento a una decisión u orden judicial ha sido uniforme en señalar que tales actos no son pasibles de los recursos en la vía gubernativa ni de acciones judiciales, a menos que creen situaciones jurídicas nuevas o distintas (...)”

3.4 Así las cosas, se revocará la decisión del a quo, con el fin de que realice el estudio de admisibilidad de la demanda presentada por el Banco de la República.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

#### **RESUELVE**

**REVÓCASE** el auto interlocutorio del 31 de enero de 2014 proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante el cual se rechazó la demanda, para que en su lugar se realice el estudio correspondiente, a fin de pronunciarse sobre la admisión de la demanda presentada por el Banco de la República

**Cópiese, notifíquese y devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.**

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
**Presidenta de la Sección**

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, sentencia del 06 de marzo de 2003, expediente 6058-01 C-P. Nicolás Pájaro Peñaranda



[www.lavozdelderecho.com](http://www.lavozdelderecho.com)

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

