

**ACTOS DE EJECUCION - Son susceptibles de control judicial siempre que excedan, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en el acto administrativo que ejecutan, de modo que creen, modifiquen o extingan una situación jurídica diferente / ACTO ADMINISTRATIVO SUBJETIVO O ACTO DEFINITIVO PARTICULAR - Noción**

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, *“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, 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, 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”*. No obstante, esta Corporación ha admitido que si el supuesto *“acto de ejecución”* excede, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en el acto administrativo ejecutado, 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, circunstancia que no ocurre en el caso concreto [...].

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 43

**NOTA DE RELATORIA:** La síntesis del caso es la siguiente: Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. interpuso recurso de apelación contra el auto de 2 de mayo de 2013, por el cual el Tribunal Administrativo de Santander rechazó la demanda que promovió, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la Resolución 0692 de 2012, por la que el Alcalde de Bucaramanga dio cumplimiento a una sentencia proferida por dicho tribunal. La Sala confirmó el auto apelado, por cuanto consideró que la mencionada resolución no era susceptible de control de legalidad, dado que se trataba de un acto de ejecución. Para el efecto reiteró que los actos de ejecución de decisiones judiciales o administrativas están excluidos del control de legalidad de esta jurisdicción, en la medida en que no deciden en forma definitiva una actuación, sino que materializan o ejecutan dichas decisiones. Precisó que, no obstante, tales actos sí son susceptibles de control cuando exceden, en forma total o parcial, lo ordenado en la sentencia o en el acto administrativo que ejecutan, de modo que creen, modifiquen o extingan una situación jurídica diferente, supuesto en el que no encuadraba la resolución demandada.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre los actos de ejecución se citan providencias del Consejo de Estado de 9 de agosto de 1991, Exp. 5934, C.P. Julio César Uribe Acosta; 15 de noviembre de 1996, Exp. 7875, C.P. Consuelo Sarria Olcos; 14 de septiembre de 2000, Exp. 6314, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; 22 de agosto de 2002, Actor: María Teresa Vallejo Obregón, C.P. M.P. Tarsicio Cáceres Toro; 30

de marzo de 2006, Radicación número: 25000-23-27-000-2005-01131-01(15784), C.P. Ligia López Díaz; 27 de agosto de 2009, Radicación número: 15001-23-31-000-1998-00341-01(2202-04), C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez; 15 de abril de 2010, Radicación número: 52001-23-31-000-2008-00014-01(1051-08), C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00296-01(20212)**

**Actor: COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**

**Demandado: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**

#### **AUTO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P., contra el auto interlocutorio del 2 de mayo de 2013 proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante el cual se rechazó la demanda al no ser el acto demandado susceptible de control ante esta jurisdicción por tratarse de un acto de ejecución.

#### **1. ANTECEDENTES**

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

- 1.1. *Que se declare la nulidad de la Resolución No. 0692 del 15 de noviembre de 2012<sup>1</sup>, proferida por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga.*

---

<sup>1</sup> "Por la cual se da cumplimiento a una sentencia"

1.2. *Que como consecuencia de lo anterior se restablezca el derecho de Colombia Telecomunicaciones, en los siguientes términos:*

1.2.1. *Declarando que el Municipio NO cumplió a cabalidad lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Santander en la sentencia del 12 de diciembre de 2011, expediente 199-1761-00 (acumulado 199-2049-00, 200-2828-00 y 2001-1397-00).*

1.2.2. *Declarando que la devolución que ordenó el Tribunal Administrativo de Santander a mi representada (\$841.158.526), exige calcular el interés corriente y moratorio en los términos previstos en los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario (ET), en concordancia con lo dispuesto en el artículo 635 ibídem, en la redacción vigente a la fecha en que ilegítimamente el municipio dispuso de los fondos de la Compañía.*

1.2.3. *Ordenando que se de aplicación al artículo 1653 del Código Civil<sup>2</sup>, de forma que el pago recibido por la Compañía por \$841.158.526 en el mes de noviembre de 2012<sup>3</sup>, se impute exclusivamente a los intereses corrientes causados a favor de mi representada.*

1.2.4. *Declarando que en virtud de la imputación mencionada anteriormente, que se encuentra sustentada en el artículo 1653 del Código Civil, aún se encuentra pendiente de pago por parte del Municipio, el 100% del principal, parte del interés corriente causado, y el interés moratorio correspondiente.*

1.2.5. *Declarando que en virtud de la imputación mencionada, el ICA pagado indebidamente por el año 1995 no ha sido devuelto por el Municipio, razón por la cual sobre la suma de \$841.158.526 se siguen causando intereses corrientes y moratorios, y se seguirán causando estos últimos hasta cuando su pago se produzca.*

*Lo mencionado en los puntos 1.2.2. – 1.2.3 – 1.2.4. y 1.2.5. deberá adicionarse al resuelve del acto acusado.*

1.3. *Que se declaren que no son del cargo de Colombia Telecomunicaciones las costas en que haya incurrido el Municipio con relación a la actuación administrativa, ni las de este proceso.*

1.4. *Que se condene al Municipio por el valor de las costas en las cuales ha incurrido o incurrirá mi representada con relación a este proceso teniendo en cuenta que conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del CP.C y C.A, y tomando en consideración lo que sobre el particular establece el artículo 6 del*

<sup>2</sup> Aplicable al presente trámite, pues así lo ha dispuesto el Consejo de Estado a través del Concepto No. 1711 del 9 de febrero de 2006, Sala de Consulta y Servicio Civil.

<sup>3</sup> Con ocasión de lo dispuesto en la Resolución No. 0692 del 15 de noviembre de 2012.

*Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.*

La resolución demandada en el presente proceso fue expedida por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga con el fin de darle cumplimiento a la Sentencia del 11 de diciembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Bucaramanga, en la cual se dispuso en la parte resolutive lo siguiente (fl. 36):

**PRIMERO: INHÍBASE** de resolver de fondo la controversia respecto de la Resolución No. 3375 del 14 de agosto de 1998, de la Resolución No. 005 del 3 de mayo de 1999, del Oficio sin número del 25 de Enero de 1999, del Oficio No. DIM 99-0293; del Oficio GTEF-333 de Agosto 15 de 2000; de la Resolución No. 001 del 16 de Enero de 2001 y de la Resolución No. 0020 del 24 de Octubre de 2000, conforme a las razones expuestas en este proveído.

**SEGUNDO: DECLÁRASE** la nulidad de las Resoluciones No. 002 de Marzo 5 de 1999; No. 004 del 9 de Abril de 1999 y No. 010 del 5 de mayo de 2000.

**TERCERO:** A título de restablecimiento, **DECLARASE** en firme la Liquidación Privada presentada por la sociedad CELUMOVIL S.A. (HOY TELEFÓNICA MÓVIL COLOMBIA S.A.) del impuesto de industria, comercio, servicios y avisos por la actividad desarrollada en el Municipio de Bucaramanga, correspondiente al año gravable 1995.

**CUARTO: ORDÉNASE** al Municipio de Bucaramanga restituir a la cuenta de depósitos judiciales de la Tesorería General del Municipio de Bucaramanga a favor de la sociedad CELUMOVIL S.A. (HOY TELEFÓNICA MÓVIL COLOMBIA S.A.) los dineros que demás aplicó al pago del crédito por concepto del impuesto de Industria y Comercio por el año gravable 1995 con cargo a los dineros consignados en la referida cuenta.

En virtud de ello, la Resolución 0692 de 2012 ordenó “Restituir a la cuenta de depósitos judiciales de la Tesorería General del Municipio de Bucaramanga a favor de la sociedad COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP, con Nit 830122566-1, la suma de OCHOCIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES CIENTO CINCUENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS VEINTISEIS PESOS (\$841.158.526) M/CTE”, suma que de conformidad con certificación del Tesorero General del ente territorial fue el valor aplicado a dicha sociedad por concepto de impuesto de industria, comercio, avisos y tableros correspondiente al año gravable de 1995 (fl. 38).

## **2. PROVIDENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante auto del 2 de mayo de 2013, rechazó la demanda instaurada por COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. al considerar que el acto acusado no es susceptible de control ante esta jurisdicción al ser un acto de ejecución.

Fundamenta su decisión en la definición de acto administrativo y su diferencia con los actos de ejecución; en los artículos 43 y 74 de la Ley 1437 y en la sentencia del 10 de octubre de 2002 proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado.

## **3. RECURSO DE APELACIÓN**

En el recurso de apelación interpuesto contra el auto que rechazó la demanda, la sociedad COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. expresó que el Municipio de Bucaramanga no dio pleno cumplimiento al fallo toda vez que únicamente dispuso la devolución del capital, sin reconocer los intereses que se causaron por ministerio de la ley, lo que hace posible la demanda contra dicho acto administrativo toda vez que desconoció el alcance del fallo que debía ejecutar y creó situaciones jurídicas distintas, tal como lo han sostenido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en su jurisprudencia.

Así pues, concluye, no dar trámite a la demanda deja a COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. *“en la más absoluta situación de indefensión contra una actuación que bien puede tenerse como arbitraria, y claramente debe tenerse como ilegítima”*.

## **4. CONSIDERACIONES**

De conformidad con el recurso de apelación, le corresponde a la Sala determinar si el acto acusado es susceptible de ser demandado en ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 138 de la

Ley 1437 o, si por el contrario, se trata de un acto de ejecución y, por tanto, escapa del control de legalidad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

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, *“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>4</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, 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>5</sup>.

No obstante, esta Corporación ha admitido que si el supuesto *“acto de ejecución”* excede, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en el acto administrativo ejecutado, 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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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).

susceptible del control de legalidad<sup>6</sup>, circunstancia que no ocurre en el caso concreto por las razones que pasan a exponerse:

- a) Para la Sala es claro que la Resolución 0692 del 15 de noviembre de 2012 **es un mero acto de ejecución** porque no contiene una manifestación de voluntad que produzca efectos jurídicos por sí mismo, esto es, diferentes a cumplir o ejecutar lo ordenado por el Juez, ya que no decide directa o indirectamente el fondo del asunto ni modifica los términos en los cuales fue proferida la condena y el restablecimiento del derecho, más si se tiene en cuenta que la sociedad actora no controvierte el hecho de que la suma correspondiente al valor aplicado a dicha sociedad por concepto de impuesto de industria, comercio, avisos y tableros correspondiente al año gravable de 1995 es de \$841.158.526.
  
- b) Lo que pretende el apoderado de la parte actora, como lo argumenta en el recurso de apelación, con base en el fallo del Tribunal Administrativo de Santander, es el reconocimiento de intereses que el Municipio de Bucaramanga no hizo. Sin embargo, atendiendo al hecho de que la sentencia del 12 de diciembre de 2012 nada dispuso al respecto (ver folio 36), no puede decirse que la omisión en el pago de los intereses estipulados en el Estatuto Tributario creó una situación jurídica nueva o modificó o extinguió una ya reconocida en la citada providencia, por lo que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es el mecanismo idóneo para este propósito toda vez que de llegarse a declarar la nulidad del acto acusado se estaría invadiendo la órbita de la cosa juzgada.

Si no fuera de esta manera, tal como lo ha sostenido esta Corporación, *“todo acto dictado en cumplimiento de una sentencia podría dar lugar a la iniciación de otro proceso contencioso administrativo, con lo cual se haría interminable la resolución del conflicto y desconocería la cosa juzgada<sup>7</sup>, ya que la sentencia judicial, define una relación jurídica determinando derechos y obligaciones a cargo de las partes, los que no pueden ser discutidos dada la intangibilidad, de la cosa juzgada”<sup>8</sup>.*

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Sentencia de 22 de agosto de 2002, M.P. Dr. Tarsicio Cáceres Toro, Actor: María Teresa Vallejo Obregón.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez, sentencia del 27 de agosto de 2009, Radicación número: 15001-23-31-000-1998-00341-01(2202-04).

- c) Si lo que se pretende es perseguir el cumplimiento o ejecución total o parcial de la sentencia, es posible el cobro de la condena por vía del proceso ejecutivo de conformidad con lo estipulado en los artículos 104-6 de la Ley 1437, en concordancia con los artículos 152-7 o 155-7 ibídem, como sucedería en caso de considerarse que el pago de los intereses o los ajustes monetarios obran por ministerio de la ley<sup>9</sup>.

En conclusión, como bien lo expuso el Tribunal, la única opción aplicable al caso concreto es el rechazo de la demanda por ser el acto acusado un mero acto de ejecución, dejando en libertad a la parte actora para que acuda, en caso de considerarlo procedente, al medio de control ejecutivo para hacer valer los derechos que reclama.

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

#### **RESUELVE**

**CONFÍRMASE** el auto interlocutorio del 2 de mayo de 2013 proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante el cual se rechazó la demanda.

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

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

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**  
Presidenta de la Sección

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

---

<sup>9</sup> La Sala advierte que el asunto de los intereses no fue pedido ni discutido en el proceso judicial que culminó con la sentencia que es objeto de ejecución por el acto acusado.

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**