

**ACTO QUE DEJA SIN EFECTOS ACUERDO DE PAGO DE OBLIGACIONES FISCALES - No es demandable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo porque no es definitivo, sino de ejecución**

Las resoluciones número 001 y 002 del 26 de mayo de 2010, por medio de las cuales se practicó la liquidación de aforo fiscal por concepto del impuesto de espectáculos públicos a la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata, son los títulos ejecutivos que tiene el municipio para iniciar el proceso de cobro coactivo. Esas resoluciones se encuentran ejecutoriadas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 87 y 89 del CPACA. Por tanto, el Municipio de Valledupar podía iniciar el proceso de cobro coactivo, como mecanismo eficaz para el cobro de las deudas fiscales. Sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 304 del Estatuto Tributario de Valledupar, el municipio suscribió un acuerdo de pago con la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata. En virtud de ese acuerdo, se suspendió el cobro coactivo de la obligación fiscal. La Fundación Festival de la Leyenda Vallenata incumplió el Acuerdo. Dijo acogerse a la Ley 1493 de 2011, que derogó el impuesto de espectáculos públicos y consagró unos beneficios para los contribuyentes cumplidos, esto es, que los exoneró del pago de las obligaciones anteriores a 2011, en el evento en que se encontraran al día con las obligaciones correspondientes a este año y, en caso de mora de dichas obligaciones, las deudas de los años anteriores quedarían exentas de sanciones e intereses, siempre que se pusieren al día dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la ley. Encuentra la Sala que la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata alegó que las obligaciones tributarias objeto del acuerdo de pago se extinguieron ipso jure en virtud del beneficio consagrado en el artículo 35 de la Ley 1493 de 2011. Habida cuenta de que la Ley 1493 de 2011 se expidió con posterioridad a las liquidaciones oficiales, lo propio era que la excepción de extinción de la obligación tributaria se alegara en la actuación administrativa de cobro coactivo. Ahora bien, el acto por medio del cual el Municipio de Valledupar dejó sin efectos el acuerdo de pago suscrito con la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata no es un acto definitivo, es un acto de ejecución, en tanto pretende que la administración inicie el proceso de cobro de la obligación contenida en las resoluciones de aforo que, como se dijo, son los títulos ejecutivos para iniciar el cobro coactivo. En este orden de ideas y como lo que realmente pretende la demandante es que se declare que la obligación de pagar se extinguió en razón de la Ley 1493 de 2011, esta circunstancia, se reitera, debe ser discutida en el proceso de cobro coactivo como excepción. Por lo anterior, se impone el rechazo de la demanda, como acertadamente lo decidió el a quo, pero porque, como se dijo, los actos demandados no son actos definitivos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 del CPACA, si no actos de ejecución.

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

**NOTA DE RELATORIA:** La síntesis del caso es la siguiente: En auto de 18 de abril de 2013, el Tribunal Administrativo del Cesar rechazó la demanda que la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata formuló contra los actos por los que el Municipio de Valledupar dejó sin efectos el acuerdo que suscribieron para el pago de las obligaciones contenidas en las liquidaciones oficiales de aforo del impuesto de espectáculos públicos de las vigencias fiscales 2009 y 2010. Al resolver el recurso de apelación que la Fundación actora interpuso contra dicho auto, la Sala lo confirmó tras concluir que los actos acusados no son demandables ante esta jurisdicción porque no son definitivos, sino de ejecución, en tanto se expidieron como trámite previo y obligado para dar inicio al proceso de cobro coactivo de las obligaciones objeto del referido acuerdo.

**ACCION IMPUGNATORIA - Definición / ACCION IMPUGNATORIA - Actos**

**demandables. Sólo lo son los actos administrativos definitivos / ACTO DEFINITIVO - Es el que resuelve de fondo la cuestión planteada / ACTO QUE DECLARA DESISTIDA PETICION EN INTERES PARTICULAR - Es el único acto de trámite demandable / PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO - Alcance / PROCESO DE COBRO ADMINISTRATIVO COACTIVO - Actos demandables / ACTO DE EJECUCION - Se limita a cumplir una decisión judicial o administrativa sin que de él surjan situaciones jurídicas distintas del acto que ejecuta, por lo que no es susceptible de control judicial**

[...] la Sala reitera que las acciones impugnatorias, es decir, aquellas acciones mediante las cuales se ventilan pretensiones dirigidas a atacar la validez de un acto administrativo particular, parten de un presupuesto fundamental que consiste en que no todos los actos de la Administración son actos administrativos propiamente dichos y, por ende, susceptibles de cuestionamiento por la vía jurisdiccional. Dicho de otro modo, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se ha de dirigir contra los actos jurídicos definitivos, que son los verdaderos actos administrativos, y no contra actos de impulso de un procedimiento, ni contra actos de mera ejecución de procedimientos concluidos. Así, por ejemplo, los actos preparatorios, los actos de simple ejecución y los actos de trámite, no son demandables mediante este tipo de acciones. Solamente los actos definitivos pueden ser demandados. Y por acto definitivo se entiende aquel que resuelve de fondo la cuestión planteada ante la Administración. En otras palabras, acto definitivo particular es el que comúnmente niega o concede el derecho reclamado ante la autoridad y que, por ende, crea, modifica o extingue una situación jurídica, con efectos vinculantes para el particular. El único acto de trámite demandable es el que declara desistida la petición en interés particular, según el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011. No todo lo que la Administración dice o hace se traduce en un acto administrativo demandable, de ahí que se hable de los *actos de la Administración* para diferenciarlos de los actos administrativos propiamente dichos. En las actuaciones administrativas de cobro coactivo que se rigen por el Estatuto Tributario, esto es, aquellas que adelantan las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, también se profieren actos de trámite y preparatorios. Por eso, el artículo 833-1 E.T., que se aplica en las actuaciones administrativas adelantadas por las entidades territoriales en virtud de lo previsto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, dispone la regla según la cual, *“las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas”*. En concordancia con esa disposición, el artículo 835 E.T. dispone que *“dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, solo serán demandables ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución”*. Ahora, con respecto a los actos de ejecución, la Sala reitera que estos actos 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. Por tanto, estos actos no son susceptibles de control judicial.

**FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTICULO 833-1 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTICULO 835 / LEY 1066 DE 2006 - ARTICULO 5 / LEY 1437**

DE 2011 - ARTICULO 17 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 100 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 101

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre las acciones impugnatorias y la noción de acto administrativo definitivo se cita la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, de 11 de febrero de 2014, Radicación 25000-23-27-000-2007-00120-02(18456), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y sobre la naturaleza jurídica de los actos de ejecución de reitera el auto de 26 de septiembre de 2013, Radicación 68001-23-33-000-2013-00296-01(20212), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

Bogotá D.C., quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 20001-23-33-000-2013-00005-01(20295)**

**Actor: FUNDACION FESTIVAL DE LA LEYENDA VALLENATA**

**Demandado: MUNICIPIO DE VALLEDUPAR**

#### **AUTO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 18 de abril de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar, que rechazó la demanda porque el acto demandado no es susceptible de control judicial.

#### **ANTECEDENTES**

La Fundación Festival de la Leyenda Vallenata, mediante apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pidió la nulidad de la Resolución No. 00344 del 16 de mayo de 2012, por medio de la cual se deja sin efectos el acuerdo de pago suscrito por el Municipio de Valledupar y la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata, y de

la Resolución No.00559 del 27 de junio de 2012, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición, ambas resoluciones expedidas por la Secretaría de Hacienda Municipal de Valledupar.

A título de restablecimiento del derecho, pidió que se reconociera el beneficio tributario dispuesto por el artículo 35 de la Ley 1493 de 2011 y, en consecuencia, se declarara que la Fundación se encuentra a paz y salvo por todas las obligaciones de las vigencias de los años 2009 – 2012, por concepto del impuesto de espectáculos públicos.

El estudio de la demanda correspondió, por competencia, al Tribunal Administrativo del Cesar que, mediante auto del 18 de abril de 2013, rechazó la demanda.

### **EL AUTO APELADO**

Las razones que fundamentaron el auto del 18 de abril de 2013 fueron las siguientes:

Que los actos administrativos demandados no son susceptibles de control judicial, de conformidad con lo previsto en el artículo 101 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Que el actor pretende la nulidad del acto administrativo por el que se libró mandamiento de pago, acto que no es demandable porque no es definitivo sino de trámite.

Para sustentar su dicho, el tribunal citó sentencias de esta Corporación<sup>1</sup>.

## **EL RECURSO DE APELACIÓN**

En el término de la ejecutoria del auto que rechazó la demanda, la parte demandante apeló la decisión. En concreto, dijo lo siguiente:

Que el Municipio de Valledupar adelanta un proceso de jurisdicción coactiva contra la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata y que, en efecto, expidió el mandamiento de pago, pero que ese acto no es el que se demandó.

Que con la demanda se pretende la declaración de nulidad de “los títulos de recaudo del proceso de jurisdicción coactiva”, esto es, de la Resolución No. 000344 del 16 de mayo de 2012<sup>2</sup> y de la Resolución No.000559 del 27 de junio de 2012<sup>3</sup>.

Que el tribunal incurrió en un error porque los actos demandados no corresponden al mandamiento de pago, se refieren al acto administrativo por medio del que se dejó sin efectos el acuerdo de pago y la decisión que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra dicha resolución.

Que el error del tribunal obedece a la precaria redacción del acto demandado, en el que el Municipio de Valledupar dice librar mandamiento de pago pero que, en realidad, no es el acto por el que se libró mandamiento de pago. Que, además, el funcionario que lo expidió no es el competente para proferir la orden de pago.

---

<sup>1</sup> Sentencia del 12 de julio de 2002, expediente 13166, magistrado ponente Germán Ayala Mantilla; Sentencia del 26 de septiembre de 2007, expediente 15126, magistrado ponente Juan Ángel Palacio Hincapié, Sección Cuarta; Sentencia del 30 de septiembre de 2010, expediente 17662, magistrada ponente Martha Teresa Briceño de Rodríguez, Sección Cuarta; sentencias del 18 y 24 de octubre de 2007, expedientes 15484 y 16220, magistrado ponente Héctor J Romero Díaz; sentencia del 23 de febrero de 2011, expediente 17039, magistrado ponente William Giraldo Giraldo, Sección Cuarta.

<sup>2</sup> Por medio de la cual se deja sin efecto un acuerdo de pago.

<sup>3</sup> Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición

## CONSIDERACIONES

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, la Sala debe resolver si los actos administrativos demandados son susceptibles de control judicial, y, por lo tanto, si fue procedente el rechazo de la demanda.

Para resolver, la Sala reitera<sup>4</sup> que las acciones impugnatorias, es decir, aquellas acciones mediante las cuales se ventilan pretensiones dirigidas a atacar la validez de un acto administrativo particular<sup>5</sup>, parten de un presupuesto fundamental que consiste en que no todos los actos de la Administración son actos administrativos propiamente dichos y, por ende, susceptibles de cuestionamiento por la vía jurisdiccional. Dicho de otro modo, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se ha de dirigir contra los actos jurídicos definitivos, que son los verdaderos actos administrativos, y no contra actos de impulso de un procedimiento, ni contra actos de mera ejecución de procedimientos concluidos. Así, por ejemplo, los actos preparatorios, los actos de simple ejecución y los actos de trámite, no son demandables mediante este tipo de acciones. Solamente los actos definitivos pueden ser demandados. Y por acto definitivo se entiende aquel que resuelve de fondo la cuestión planteada ante la Administración. En otras palabras, acto definitivo particular es el que comúnmente niega o concede el derecho reclamado ante la autoridad y que, por ende, crea, modifica o extingue una situación jurídica, con efectos vinculantes para el particular. El único acto de trámite demandable es el que declara desistida la petición en interés particular, según el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero Ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Bogotá, once (11) de febrero de dos mil catorce (2014). Radicación: 25000-23-27-000-2007-00120-02 [18456]. Demandante: ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO MERCANTIL S.A. ALMACENAR. Demandado: DIAN. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>5</sup> El acto general o reglamento también se puede impugnar, pero no requiere de ningún agotamiento de vía gubernativa o cosa parecida.

<sup>6</sup> Artículo declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-818 del 1º de noviembre de 2011, magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Los efectos de la declaración de inexecutable fueron diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014.

No todo lo que la Administración dice o hace se traduce en un acto administrativo demandable, de ahí que se hable de los *actos de la Administración* para diferenciarlos de los actos administrativos propiamente dichos.<sup>7</sup>

En las actuaciones administrativas de cobro coactivo que se rigen por el Estatuto Tributario<sup>8</sup>, esto es, aquellas que adelantan las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política<sup>9</sup>, también se profieren actos de trámite y preparatorios.

---

<sup>7</sup> En otro contexto distinto al que se está tratando, pero refiriéndose a actos análogos al ahora analizado, el tratadista Roberto Dromi define el simple acto de la administración, para diferenciarlo del acto administrativo propiamente dicho. Dice Dromi:

"El simple acto de la Administración es la declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta. Son simples actos de la Administración las propuestas y los dictámenes.

(...)

Los simples actos administrativos están exentos de eficacia jurídica directa e inmediata, y tienen un régimen jurídico propio. No obstante, se les aplica analógicamente el régimen jurídico del acto administrativo.

Los simples actos de la Administración no gozan del principio de estabilidad. Tampoco son susceptibles de impugnación. Son irrecurribles (art. 80, RLNPA) y no requieren publicación ni notificación. Sólo basta el conocimiento del órgano que solicitó la propuesta o el dictamen.

Derecho Administrativo. Roberto Dromi. Ediciones Ciudad Argentina. 5ª Edición. 1996. Páginas 291 y ss.

<sup>8</sup> Los artículos 100 y 101 de la Ley 1437 de 2011 establecieron, respectivamente, las entidades públicas que se someten al procedimiento administrativo de cobro coactivo previsto en esa ley (las listadas en el párrafo del artículo 104 *ibídem*) y las reglas del procedimiento de cobro coactivo.

El nuevo CPACA no modificó ni los sujetos ni la regla prevista en el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 porque, en primer lugar, el párrafo del artículo 104 del CPACA entiende por entidad pública, para los efectos del Código, a todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%. Esta norma, debe interpretarse en armonía con el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, que exige, además, que tales entidades deben tener a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos

En segundo lugar, el CPACA establece que para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas, a saber:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.
2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.
3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

Como se puede apreciar, todas las entidades públicas a las que nos hemos referido, desde el año 2006, ya rigen las actuaciones administrativas de cobro coactivo por las reglas del Estatuto Tributario. Por tanto, en adelante también se aplicarán las reglas de los numerales 1 y 3 del artículo 100 del CPACA

<sup>9</sup> Artículo 5º de la Ley 1066 de 2006

Por eso, el artículo 833-1 E.T., que se aplica en las actuaciones administrativas adelantadas por las entidades territoriales en virtud de lo previsto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, dispone la regla según la cual, *“las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas”*.

En concordancia con esa disposición, el artículo 835 E.T. dispone que *“dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, solo serán demandables ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución”*.

Ahora, con respecto a los actos de ejecución, la Sala reitera<sup>10</sup> que estos actos 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. Por tanto, estos actos no son susceptibles de control judicial.

De manera que, para definir si los actos que se demandan en este proceso son demandables, la Sala analizará: (i) si se expidieron dentro de una actuación administrativa de cobro coactivo, y si son demandables ante la jurisdicción (ii) o si son actos definitivos o de ejecución.

Sobre lo primero, la Sala precisa que los actos demandados no se profirieron dentro de una actuación administrativa de cobro coactivo. Por el contrario, se expidieron como trámite previo y obligado para dar inicio a esa actuación. Veamos:

---

<sup>10</sup> Expediente 2013-00296-01(20212). Magistrado ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez. auto del 26 de septiembre de 2013

Del estudio del expediente la Sala encuentra probado que:

1. Mediante las Resoluciones Nro. 002 del 26 de mayo de 2010 y 001 del 26 de mayo de 2010, la Secretaría de Hacienda Municipal de Valledupar practicó liquidaciones oficiales de aforo por concepto del impuesto de espectáculos públicos a cargo de la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata, correspondientes a las vigencias fiscales 2009 y 2010.

Esas liquidaciones oficiales de aforo no fueron objeto de recursos y, por lo tanto, quedaron ejecutoriadas y representan un acto administrativo definitivo de carácter particular y concreto, con mérito ejecutivo.

2. A efectos de evitar el proceso administrativo de cobro coactivo, y con fundamento en el Acuerdo 034 del 31 de diciembre de 2008<sup>11</sup>, por medio del cual se adoptó el Estatuto Tributario del Municipio de Valledupar, el 8 de abril de 2011, la Secretaría de Hacienda Municipal de Valledupar y la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata suscribieron un acuerdo de pago en el que la Fundación se comprometió a pagar el impuesto en las siguientes condiciones: La obligación<sup>12</sup> debía pagarse a mas tardar en un plazo de 36 meses contados a partir del 4 de abril de 2011, en los siguientes contados: Un veinte por ciento<sup>13</sup>, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la orden de desembargo de las cuentas bancarias de la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata, por parte de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Valledupar, y el dinero restante por cuotas iguales semestralmente<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> **Artículo 304. FACILIDADES DE PAGO.** El secretario de hacienda municipal podrá., mediante la suscripción de acuerdos de pago, conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco(5) años, para el pago de los impuestos del orden municipal, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros o cualquier otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración(...).

El artículo 814 del Estatuto Tributario, prevé la posibilidad de otorgar facilidades de pago.

<sup>12</sup> El valor liquidado como obligación a cargo de la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata fue la suma de \$629.900.000

<sup>13</sup> Equivalente a la suma de \$125.980.000

<sup>14</sup> Por valor de \$100.784.000, cada una

3. El 26 de diciembre de 2011, se promulgó la Ley 1493, "*Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones*", que previó, para los productores de espectáculos públicos que durante el año 2011 hubieran pagado los impuestos de espectáculos públicos, el beneficio de quedar al día por el impuesto de los años anteriores. Y para aquellos que no hubieran pagado la obligación, se les exoneró del pago de intereses y sanciones si realizaban el pago dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la ley.
4. El 8 de febrero de 2012, la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata le formuló una petición al alcalde de Valledupar en el sentido de que la Secretaría de Hacienda Municipal de Valledupar reconociera a su favor el beneficio para los contribuyentes cumplidos de que trata el artículo 35 de la Ley 1493 de 2011, esto es, quedar al día por todas las obligaciones anteriores a 2011 incluidas en el acuerdo de pago suscrito el 8 de abril de 2011. No hay constancia en el expediente sobre la respuesta dada por el Municipio de Valledupar a esta petición.
5. El 16 de mayo de 2012, Mediante Resolución 00344 (acto que se demanda) el Municipio de Valledupar dejó sin efectos el acuerdo de pago porque la fundación incumplió con lo pactado el 8 de abril de 2011.
6. El 27 de junio de 2012, a instancia del recurso de reposición, mediante la Resolución No.00559 del 27 de junio de 2012, el municipio de Valledupar confirmó la Resolución No.344 del 16 de mayo de 2012.
7. Mediante resolución sin número, del 12 de septiembre de 2012, la Tesorera municipal libró mandamiento de pago.

Con fundamento en los hechos narrados, la Sala advierte que:

Las resoluciones número 001 y 002 del 26 de mayo de 2010, por medio de las cuales se practicó la liquidación de aforo fiscal por concepto del impuesto de espectáculos públicos a la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata, son los títulos ejecutivos que tiene el municipio para iniciar el proceso de cobro coactivo. Esas resoluciones se encuentran ejecutoriadas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 87 y 89 del CPACA<sup>15</sup>.

Por tanto, el Municipio de Valledupar podía iniciar el proceso de cobro coactivo, como mecanismo eficaz para el cobro de las deudas fiscales. Sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 304 del Estatuto Tributario de Valledupar, el municipio suscribió un acuerdo de pago con la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata. En virtud de ese acuerdo, se suspendió el cobro coactivo de la obligación fiscal. La Fundación Festival de la Leyenda Vallenata incumplió el Acuerdo. Dijo acogerse a la Ley 1493 de 2011, que derogó el impuesto de espectáculos públicos y consagró unos beneficios para los contribuyentes cumplidos, esto es, que los exoneró del pago de las obligaciones anteriores a 2011, en el evento en que se encontraran al día con las obligaciones correspondientes a este año y, en caso de mora de dichas obligaciones, las deudas de los años anteriores quedarían exentas de sanciones e intereses, siempre que se pusieren al día dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la ley.

Encuentra la Sala que la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata alegó que las obligaciones tributarias objeto del acuerdo de pago se extinguieron ipso jure en virtud del beneficio consagrado en el artículo 35 de la Ley 1493 de 2011.

---

<sup>15</sup> Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme: 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso. 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los reiros interpuestos, 3. Desde el días siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos, 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos, 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo. Artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por si mismas, puedan ejecutarlos de inmediato (...)

Habida cuenta de que la Ley 1493 de 2011 se expidió con posterioridad a las liquidaciones oficiales, lo propio era que la excepción de extinción de la obligación tributaria se alegara en la actuación administrativa de cobro coactivo.

Ahora bien, el acto por medio del cual el Municipio de Valledupar dejó sin efectos el acuerdo de pago suscrito con la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata no es un acto definitivo, es un acto de ejecución, en tanto pretende que la administración inicie el proceso de cobro de la obligación contenida en las resoluciones de aforo que, como se dijo, son los títulos ejecutivos para iniciar el cobro coactivo.

En este orden de ideas y como lo que realmente pretende la demandante es que se declare que la obligación de pagar se extinguió en razón de la Ley 1493 de 2011, esta circunstancia, se reitera, debe ser discutida en el proceso de cobro coactivo como excepción.

Por lo anterior, se impone el rechazo de la demanda, como acertadamente lo decidió el a quo, pero porque, como se dijo, los actos demandados no son actos definitivos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 del CPACA<sup>16</sup>, si no actos de ejecución.

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

#### **RESUELVE**

1. **CONFÍRMASE** el auto del 18 de abril de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar, pero por las razones expuestas en este proveído.

---

<sup>16</sup> Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

2. **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Salvo de voto

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

**ACTO QUE DECLARA DESISTIDA PETICION EN INTERES PARTICULAR - Del artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 no se extrae que sea de trámite ni que sea el único demandable ante esta Jurisdicción / ACTO QUE DEJA SIN EFECTO FACILIDAD DE PAGO - Es independiente del proceso de cobro coactivo y no se puede considerar de ejecución por el hecho de que la consecuencia de su expedición sea iniciar el cobro de las obligaciones objeto del acuerdo / ACTO QUE DEJA SIN EFECTO FACILIDAD DE PAGO - Es susceptible de control judicial porque define la situación jurídica particular del contribuyente, concretamente deja sin vigencia el plazo concedido para pagar una obligación tributaria**

La providencia, objeto de salvamento, sostuvo que el único acto de trámite demandable es el que declara desistida la petición en interés particular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, de la lectura del artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no se extrae de manera alguna que el acto administrativo que decreta el desistimiento tácito de una petición, sea de trámite y además el único demandable ante esta Jurisdicción [...] respetuosamente estimo que los actos que se demandan son independientes del proceso de cobro coactivo y no pueden considerarse de ejecución por el simple hecho de que la consecuencia sea la de iniciar el cobro de las obligaciones que fueron objeto del acuerdo. En el presente caso, las resoluciones que se demandan son actos definitivos porque están modificando la situación jurídica particular y concreta del contribuyente, que consiste en el otorgamiento de una facilidad para el pago de las obligaciones a su cargo. Lo anterior, porque con el acto que deja sin efectos la facilidad se declara sin vigencia el plazo concedido en ésta (art 814-3 del E.T) [...] En esas condiciones, a mi juicio, contrario a lo sostenido en la providencia objeto de salvamento, los actos que dejan sin efecto un acuerdo de pago son susceptibles de control jurisdiccional porque definen la situación jurídica particular del contribuyente, concretamente dejan sin vigencia el plazo concedido para pagar una obligación tributaria.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION CUARTA**

**SALVAMENTO DE VOTO**

**Radicación número: 20001-23-33-000-2013-00005-01(20295)**

**Actor: FUNDACION FESTIVAL DE LA LEYENDA VALLENATA**

**Demandado: MUNICIPIO DE VALLEDUPAR**

Respetuosamente no comparto la providencia aprobada mayoritariamente por la Sala que confirmó el auto apelado, que rechazó la demanda porque el acto demandado no es susceptible de control judicial.

La providencia, objeto de salvamento, sostuvo que el único acto de trámite demandable es el que declara desistida la petición en interés particular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011.

Sin embargo, de la lectura del artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no se extrae de manera alguna que el acto administrativo que decreta el desistimiento tácito de una petición, sea de trámite y además el único demandable ante esta Jurisdicción. La norma prevé:

**“Artículo 17. Peticiones incompletas y desistimiento tácito.** *En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta pero la actuación puede continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos comenzará a correr el término para resolver la petición.*

*Cuando en el curso de una actuación administrativa la autoridad advierta que el peticionario debe realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, lo requerirá por una sola vez para que la efectúe en el término de un (1) mes, lapso durante el cual se suspenderá el término para decidir.*

*Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.*

*Vencidos los términos establecidos en este artículo, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales”<sup>17</sup>.*

Otra consideración que no comparto y que resuelve de fondo el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto que rechazó la demanda es que «... el acto por medio del cual el Municipio de Valledupar dejó sin efectos el acuerdo de pago suscrito por la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata no

---

<sup>17</sup> Este artículo fue declarado INEXEQUIBLE (diferido hasta el 31 de diciembre de 2014) por la Corte Constitucional mediante [Sentencia C-818 de 2011](#).

*es un acto definitivo, es un acto de ejecución, en tanto pretende que la administración inicie el proceso de cobro de la obligación contenida en las resoluciones de aforo (...)»*

En ese entendido, la providencia de la cual me aparto, concluyó que los actos que dejaron sin vigencia el acuerdo de pago son de ejecución y, por ende, no son susceptibles de control jurisdiccional. Además, se advirtió que cómo lo que en el fondo pretende la actora es que se declare extinguida la obligación de pagar el impuesto de espectáculos públicos, en virtud del beneficio consagrado en el artículo 35 de la Ley 1493 de 2011, esa pretensión debe formularla como excepción en el proceso de cobro coactivo.

Al respecto, respetuosamente estimo que los actos que se demandan son independientes del proceso de cobro coactivo y no pueden considerarse de ejecución por el simple hecho de que la consecuencia sea la de iniciar el cobro de las obligaciones que fueron objeto del acuerdo. En el presente caso, las resoluciones que se demandan son actos definitivos porque están modificando la situación jurídica particular y concreta del contribuyente, que consiste en el otorgamiento de una facilidad para el pago de las obligaciones a su cargo. Lo anterior, porque con el acto que deja sin efectos la facilidad se declara sin vigencia el plazo concedido en ésta (art 814-3 del E.T).

Y, aunque es cierto que la demandante no pretende continuar con la facilidad de pago sino que la Secretaría de Hacienda de Valledupar le reconozca el beneficio tributario contenido en el artículo 35 de la Ley 1493 de 2011 y, en consecuencia, se extinga la obligación, esa pretensión no determina la naturaleza del acto demandado. Además, el hecho de que cuando inicie el cobro coactivo en su contra pueda formular como excepción la extinción de la obligación no excluye de control jurisdiccional los actos demandados, los cuales, se reitera, son definitivos.

Adicionalmente, en la providencia aprobada por la Sala se indica que en el expediente no obra constancia sobre la respuesta a la solicitud presentada por la demandante ante la Secretaría de Hacienda de Valledupar para que le reconociera el beneficio tributario -contenido en el artículo 35 de la Ley 1493 de 2011-. Sin embargo, revisado el expediente, de la lectura de la Resolución 00559

de 27 de junio de 2012<sup>18</sup> puede concluirse que en ese acto se le está negando tal reconocimiento. Significa que la administración resolvió de fondo la petición formulada por la demandante.

Por último, es importante resaltar que la Sala en oportunidades anteriores ha estudiado la legalidad de los actos que dejan sin vigencia una facilidad de pago<sup>19</sup>.

En esas condiciones, a mi juicio, contrario a lo sostenido en la providencia objeto de salvamento, los actos que dejan sin efecto un acuerdo de pago son susceptibles de control jurisdiccional porque definen la situación jurídica particular del contribuyente, concretamente dejan sin vigencia el plazo concedido para pagar una obligación tributaria.

Por las razones anteriores, considero que se debió revocarse la providencia apelada y, en su lugar, ordenar que se estudiaran los demás presupuestos procesales necesarios para admitir la demanda.

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

---

<sup>18</sup> Por la cual la administración de impuestos resolvió el recurso de reposición contra la Resolución 00344 de 16 de mayo de 2012 que dejó sin efectos el acuerdo de pago suscrito entre el Municipio de Valledupar y la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata.

<sup>19</sup> Sentencias de 9 de febrero de 2012, Exp. 17721, actor: Mister Babilla S.A., y de 28 de enero de 2010, Exp. 16709, Actor: Inversiones Aguanica.