

**ACTO QUE COMUNICA LA EXISTENCIA DE UNA ACTUACION ADMINISTRATIVA DE FISCALIZACION Y EVENTUAL DETERMINACION OFICIAL DE IMPUESTOS - No es demandable ante la Jurisdicción porque no es definitivo sino de trámite / PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACION DE IMPUESTOS - Actos demandables / COMUNICAR - Noción**

**2.2.** Revisado el escrito de la demanda, encuentra el despacho que la misma tiene como objeto cuestionar actos preparatorios o de trámite y, por lo tanto, debe ser rechazada. Tal afirmación se sustenta en las siguientes consideraciones: **2.2.1.** Los actos administrativos que ahora se demandan se profirieron en el marco de una actuación administrativa - proceso de determinación del impuesto - que aún no ha concluido, como lo afirmó la parte demandante. Al respecto, se debe tener en cuenta que el objeto de dicha actuación administrativa es la modificación de las liquidaciones privadas presentadas por la Corporación Interuniversitaria de Servicios (CIS), persona jurídica de la que hace parte la Universidad Pontificia Bolivariana. **2.2.2.** En ese sentido, se tiene que los actos demandados se expidieron con fundamento en los artículos 793 del ET y 37 del CPACA, en desarrollo del deber de la administración de comunicar la existencia de una actuación administrativa. Lo que pretende la administración es comunicar la existencia de un procedimiento administrativo de fiscalización y eventual determinación oficial de impuestos, donde puede verse comprometida la parte actora como deudora solidaria. El oficio sólo le indica que puede ejercer sus derechos como litisconsorte dentro del proceso de revisión del impuesto, pero no la determinación de alguna situación jurídica particular y concreta que tenga causa directa y eficiente en el mismo o que, ponga fin a una actuación que apenas se está iniciando y donde podrá alegar las razones expuestas en la demanda u otras, si se llegare a determinar oficialmente el impuesto y se dedujera definitivamente su responsabilidad.**3.** Todo, se repite, porque el efecto se generaría con la expedición de la liquidación oficial de revisión y la resolución que resuelve el recurso de reconsideración. Podría pensarse, incluso, en la hipótesis en la que a la CIS no se le imponga ninguna obligación tributaria, situación ante la cual el perjuicio que se alega no se habría concretado y, por lo tanto, no habría lugar a ejercer ningún medio de control ante el juez de lo contencioso administrativo. **2.2.4.** El despacho considera que el acto administrativo a demandar es el que se profiera cuando concluya el procedimiento administrativo de determinación que inició la entidad demandada - DIAN - en contra de la Corporación Interuniversitaria de Servicios (CIS). El que aquí se demanda es un simple acto de comunicación y, por lo tanto, no puede tenerse como un acto administrativo susceptible de ser demandado, ya que tiene como objeto informar sobre la vinculación a un trámite administrativo, pero no contiene, en sí mismo, una decisión que defina la situación jurídica particular de la institución educativa demandante, toda vez que comunicar es “[...] simplemente informar por cualquier medio sobre la existencia y objeto de la actuación administrativa [...]” (T-215 de 2006).

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 37 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTICULO 793

**NOTA DE RELATORIA:** La síntesis del asunto es la siguiente: El Magistrado Ponente rechazó la demanda que la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín formuló contra los actos en los que la DIAN le informó su calidad de deudora solidaria de las obligaciones que eventualmente se generaran de la investigación tributaria que adelantaba contra la Corporación Interamericana de Servicios - CIS, de la que la universidad hace parte. Al respecto el Ponente señaló que tales actos no son demandables ante la Jurisdicción, dado que se profirieron en desarrollo del

deber de la administración de comunicar la existencia de una actuación administrativa, esto es, la de determinación del impuesto, la cual no había concluido, razón por la que no se trataba de actos definitivos, sino de simple información sobre la vinculación a un trámite administrativo, pero que no definían alguna situación jurídica particular y concreta que afectara a la parte demandante.

**ACTO DEMANDABLE ANTE LA JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - Es el definitivo, o sea, el que decide directa o indirectamente el fondo de asunto o hace imposible continuar la actuación / ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO - Noción / ACTO DE TRAMITE - Noción / ACTO DE EJECUCION - Noción / ACTO DE TRAMITE Y ACTO DE EJECUCION - Están excluidos de control jurisdiccional, salvo que pongan fin al procedimiento administrativo, impidan continuarlo o sean causa directa y eficiente de un perjuicio**

2.1. La Sala, en anteriores ocasiones, ha manifestado que los actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 -, son aquellos *“que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”* [...] Un acto administrativo definitivo, para los efectos de esta decisión, es aquel que contiene la declaración de voluntad, dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos; en otras palabras, que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares y concretas. Por su parte, los actos preparatorios o de trámite son los que tienen como objeto impulsar un procedimiento administrativo sin que esto implique la determinación de una situación jurídica concreta, y 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. Por lo expuesto, se concluye que los actos preparatorios o de trámite no son susceptibles de control jurisdiccional, salvo que con dichos actos se ponga fin al procedimiento administrativo, se impida continuar con el mismo o sean causa directa y eficiente de un perjuicio.

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

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre las nociones de acto administrativo definitivo, acto de trámite y acto de ejecución se citan las providencias de 9 de agosto de 1991, Exp. 5934, M.P. Julio César Uribe Acosta; 15 de noviembre de 1996, Exp. 7875, M.P. Consuelo Sarria Olcos; 14 de septiembre de 2000, Exp. 6314, M.P. Juan Alberto Polo Figueroa; 30 de marzo de 2006, Exp. 25000-23-27-000-2005-01131-01(15784), M.P. Ligia López Díaz y 24 de octubre de 2013, Exp. 25000-23-37-000-2013-00264-01(20247), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN CUARTA**

**Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**

Bogotá D.C., primero (1) de octubre de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 11001-03-27-000-2014-00041-00(21170)**

**Actor: UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA**

**Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN**

## **AUTO**

La Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN -, para que se hicieran las siguientes declaraciones:

### **“PRETENSIÓN PRINCIPAL**

**PRIMERA.** *Que se declare la nulidad del acto administrativo denominado «Comunicación actos administrativos deudor solidario» contenido en el Oficio No. 1-11-238-0588 de julio 19 de 2013, proferido por la División de Gestión de Fiscalización de la DIAN en el cual se establece que mi representada Universidad Pontificia Bolivariana es responsable solidaria de las obligaciones tributarias de la Corporación Interuniversitaria de Servicios - CIS.*

**SEGUNDA:** *Que se declare la nulidad de la Resolución No. 900004 de 13 de noviembre de 2013, que resuelve la petición con radicación 28410 del 23 de octubre de 2013. Resolución emanada de la División de Gestión de Liquidación de la DIAN en la cual se resuelve: «No acceder a la petición de corregir el oficio No. 1-11-238-0585 (debe entenderse oficio 1-11-238-588) de Julio 19 de 2013 por las razones de hecho y de derecho analizadas en la parte considerativa de la presente resolución».*

**TERCERA:** *Que se declare la nulidad de la Resolución No. 900001 de enero 24 de 2014 por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición, emanada por la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Impuestos de Medellín.*

**CUARTA:** *Que se declare la nulidad de la Resolución No. 004 Código 6126 del 18 de febrero de 2014 por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación, emanada por el Director Seccional de Impuestos de Medellín.*

**QUINTA:** *Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho a mi mandante, se declare que la Universidad Pontificia Bolivariana no es deudor solidario de las obligaciones tributarias que eventualmente llegare a tener la Corporación Interuniversitaria de Servicios - CIS - y concretamente que no lo es, de las liquidaciones tributarias de IVA efectuadas por la DIAN a la Corporación CIS por los seis bimestres del año 2010, cuyo monto total asciende a la suma de \$ 32.580.491.000.*

### **PRETENSIÓN SUBSIDIARIA**

**SEXTA:** *Que se declare la mera nulidad del acto administrativo denominado «Comunicación actos administrativos deudor solidario» contenido en el Oficio No. 1-11-238-0588 de julio 19 de 2013, proferido por la División de Gestión de Fiscalización de la DIAN; en el cual se establece que mi representada Universidad Pontificia Bolivariana es responsable solidaria de las obligaciones tributarias de la Corporación Interuniversitaria de Servicios - CIS.*

**SÉPTIMA:** *Que se declare la nulidad de la Resolución No. 900004 de 13 de noviembre de 2013, que resuelve la petición con radicación 28410 del 23 de octubre de 2013. Resolución emanada de la División de Gestión de Liquidación de la DIAN en*

la cual se resuelve: «No acceder a la petición de corregir el oficio No. 1-11-238-0585 (debe entenderse oficio 1-11-238-588) de Julio 19 de 2013 por las razones de hecho y de derecho analizadas en la parte considerativa de la presente resolución».

**OCTAVA:** Que se declare la nulidad de la Resolución No. 900001 de enero 24 de 2014 por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición, emanada por la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Impuestos de Medellín.

**NOVENA:** Que se declare la nulidad de la Resolución No. 004 Código 6126 del 18 de febrero de 2014 por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición, emanada por el Director Seccional de Impuestos de Medellín.

**PRETENSIÓN COMÚN A LAS PARTES**

**DÉCIMA:** Que se condene en costas a la demandada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).

## 1. ANTECEDENTES

**1.1.** La Universidad Pontificia Bolivariana (demandante), la universidad Nacional - Sede Medellín -, la Universidad de Antioquia, la Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología - EAFIT - y el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, constituyeron la Corporación Interuniversitaria de Servicios - CIS -.

**1.2.** A través de los requerimientos especiales Nos. 900003, 900004, 900005, 900006, 900007 y 900008 del 18 de julio de 2013, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN - exhortó a la Corporación Interuniversitaria de Servicios - CIS - para que corrigiera las declaraciones del impuesto sobre las ventas correspondientes al año 2010.

**1.3.** Al momento de presentación de la demanda de la referencia, el procedimiento de determinación que se inició con ocasión de los actos administrativos antes referidos, no había concluido (fl. 3).

**1.4.** El 19 de julio de 2013, el Jefe de la División de Gestión de Fiscalización de la DIAN, por medio del Oficio No. 1-11-238-058, le informó a la institución educativa demandante “[...] que en la investigación tributaria que se adelanta contra la CIS bajo los requerimientos especiales 900003, 00004, 900005, 900006, 900007 y 900008 del 18 de julio de 2013, la Universidad Pontificia Bolivariana es solidaria por las obligaciones que eventualmente puede[n] generarse por la mencionada investigación [...]” (fl. 3).

**1.5.** El 23 de octubre del año 2013, la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín le solicitó a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que se

modificara el mencionado oficio y, en consecuencia, se declarara la inexistencia de la predicada solidaridad por pasiva.

1.6. Dicha solicitud fue resuelta negativamente por medio de la Resolución No. 900004 del 13 de noviembre de 2013. Tal decisión fue confirmada en la Resolución 900001 del 24 de enero de 2014 - reposición -.

1.7. Mediante la Resolución No. 004 del 18 de febrero de 2014, el Director Seccional de Impuestos de Medellín (Antioquia) resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de las decisiones antes referidas, en el sentido de confirmarlas.

## 2. CONSIDERACIONES

2.1. La Sala, en anteriores ocasiones<sup>1</sup>, ha manifestado que los actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 -, son aquellos “*que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación*”.

En efecto, la Sección manifestó lo siguiente:

### **4.3.- Actos objeto de control de legalidad por la jurisdicción de lo contencioso administrativo**

*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”.*

(...)

*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, siempre que afecten derechos o intereses, impongan cargas, obligaciones o sanciones o incidan en situaciones jurídicas, 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 trámite y de ejecución se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que estos no deciden definitivamente una actuación.*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencia del 24 de octubre de 2013. Expediente No. 25000-23-37-000-2013-00264-01. Radicación Interna No. 20247. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

*En ese orden de ideas, para proceder a admitir una demanda contra un acto de la Administración, debe analizarse, por el respectivo Juez, si se trata de un verdadero acto administrativo, en tanto decide de fondo el asunto, o, si siendo de trámite pone fin al proceso, haciendo imposible continuar la actuación.” (Subrayas fuera de texto)*

Un acto administrativo definitivo, para los efectos de esta decisión, es aquel que contiene la declaración de voluntad, dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos; en otras palabras, que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares y concretas.

Por su parte, los actos preparatorios o de trámite son los que tienen como objeto impulsar un procedimiento administrativo sin que esto implique la determinación de una situación jurídica concreta, y los actos de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa<sup>2</sup>, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.

Por lo expuesto, se concluye que los actos preparatorios o de trámite no son susceptibles de control jurisdiccional, salvo que con dichos actos se ponga fin al procedimiento administrativo, se impida continuar con el mismo o sean causa directa y eficiente de un perjuicio.

**2.2.** Revisado el escrito de la demanda, encuentra el despacho que la misma tiene como objeto cuestionar actos preparatorios o de trámite y, por lo tanto, debe ser rechazada. Tal afirmación se sustenta en las siguientes consideraciones:

**2.2.1.** Los actos administrativos que ahora se demandan se profirieron en el marco de una actuación administrativa - proceso de determinación del impuesto - que aún no ha concluido, como lo afirmó la parte demandante. Al respecto, se debe tener en cuenta que el objeto de dicha actuación administrativa es la modificación de las liquidaciones privadas presentadas por la Corporación Interuniversitaria de Servicios (CIS), persona jurídica de la que hace parte la Universidad Pontificia Bolivariana.

**2.2.2.** En ese sentido, se tiene que los actos demandados se expidieron con fundamento en los artículos 793 del ET y 37 del CPACA, en desarrollo del deber

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencia del 30 de marzo de 2006, Expediente Número: 25000-23-27-000-2005-01131-01. Radicación No. 15784. C.P. Dra. Ligia López Díaz. 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.

de la administración de comunicar la existencia de una actuación administrativa<sup>3</sup>. Lo que pretende la administración es comunicar la existencia de un procedimiento administrativo de fiscalización y eventual determinación oficial de impuestos, donde puede verse comprometida la parte actora como deudora solidaria. El oficio sólo le indica que puede ejercer sus derechos como litisconsorte dentro del proceso de revisión del impuesto, pero no la determinación de alguna situación jurídica particular y concreta que tenga causa directa y eficiente en el mismo o que, ponga fin a una actuación que apenas se está iniciando y donde podrá alegar las razones expuestas en la demanda u otras, si se llegare a determinar oficialmente el impuesto y se dedujera definitivamente su responsabilidad.

**2.2.3.** Todo, se repite, porque el efecto se generaría con la expedición de la liquidación oficial de revisión y la resolución que resuelve el recurso de reconsideración. Podría pensarse, incluso, en la hipótesis en la que a la CIS no se le imponga ninguna obligación tributaria, situación ante la cual el perjuicio que se alega no se habría concretado y, por lo tanto, no habría lugar a ejercer ningún medio de control ante el juez de lo contencioso administrativo.

**2.2.4.** El despacho considera que el acto administrativo a demandar es el que se profiera cuando concluya el procedimiento administrativo de determinación que inició la entidad demandada - DIAN - en contra de la Corporación Interuniversitaria de Servicios (CIS). El que aquí se demanda es un simple acto de comunicación y, por lo tanto, no puede tenerse como un acto administrativo susceptible de ser demandado, ya que tiene como objeto informar sobre la vinculación a un trámite administrativo, pero no contiene, en sí mismo, una decisión que defina la situación jurídica particular de la institución educativa demandante, toda vez que comunicar es “[...] simplemente informar por cualquier medio sobre la existencia y objeto de la actuación administrativa [...]” (T-215 de 2006).

**2.2.5.** De conformidad con lo expuesto en el artículo 169 de del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las demandas

---

<sup>3</sup> “[...] 5.6.4. Como se observa, el acto de comunicación previsto por el Legislador en la disposición subexamine [se refiere al artículo 37 del CPACA], se enmarca en las etapas preliminares de la actuación administrativa, en las cuales se pone en conocimiento la existencia de la actuación - previa la expedición del acto administrativo -, sin que con ello se esté creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica particular y la cual tiene por objeto que los terceros que puedan resultar afectados con la decisión que posteriormente en ellas se adopte, conozcan de su existencia y puedan ejercer el derecho a la defensa y contradicción. Es así como el artículo 37 señala que “la autoridad [...] les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma, el

que tengan por objeto asuntos no susceptibles de control jurisdiccional, tal y como acontece en el *sub lite*, deberán ser rechazadas.

En consecuencia, se dispone lo siguiente:

1. **RECHÁZAR** la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la Universidad Pontificia Bolivariana en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN -, por las consideraciones expuestas en este auto.
2. **NOTIFICAR** por estado la presente providencia.
3. **RECONOCER** personería jurídica para actuar como apoderado judicial de la parte demandante, al abogado Julián Arce Roger, en los términos del poder debidamente conferido, que obra en folios 25 y 26 del expediente de la referencia.

**Notifíquese y cúmplase**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

---

*nombre del peticionario si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.*". Corte Constitucional. Sentencia C-341 de 2014.