

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN CUARTA**  
**Consejera Ponente: LIGIA LÓPEZ DÍAZ**

Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil ocho (2008)

*Referencia: 08001-23-31-000-2004-02721-01(16288)*

*Actor: ORGANIZACIÓN CLÍNICA GENERAL DEL NORTE S.A.*

*IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO*

**FALLO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la Sentencia del 24 de agosto de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual declaró probada la excepción de inepta demanda y por ende inhibido para pronunciarse sobre el mérito del asunto.

**ANTECEDENTES**

La ORGANIZACIÓN CLÍNICA GENERAL DEL NORTE S.A. liquidó y pagó el impuesto de industria y comercio en el Distrito de Barranquilla desde el año 1996 y hasta el 2003.

En ejercicio del derecho de petición y considerando que existe prohibición para gravar a las entidades del sector salud con el impuesto de industria y comercio, la demandante le solicitó al Distrito el 7 de julio de 2004 que se pronunciara sobre dicho tributo en relación con estas empresas y que se devolvieran las sumas pagadas por parte de la sociedad demandante.

La Administración respondió el derecho de petición mediante el Oficio N° DIVDID-OF-2073-04 del 4 de agosto de 2004, en el cual no se concedió ningún recurso.

## **DEMANDA**

La sociedad ORGANIZACIÓN CLÍNICA GENERAL DEL NORTE S.A., en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio N° DIVDID-OF-2073-04 del 4 de agosto de 2004, suscrito por la Jefatura del Departamento de Impuestos Distritales de Barranquilla.

Como restablecimiento del derecho solicitó que se devuelvan por parte de la Secretaría de Hacienda Distrital los valores pagados por concepto de impuesto de industria y comercio durante los años 1996 a 2003 por la suma de \$2.040'341.000, debidamente actualizada y con los respectivos intereses corrientes y moratorios a la tasa vigente al momento del pago.

Manifestó que el oficio demandado resolvió el derecho de petición refiriéndose a la exención del impuesto de industria y comercio, sin mayores argumentos legales, en el siguiente sentido:

*“Referente al primer punto de su solicitud, se observa que por ser una entidad de carácter privado, no los cobija los beneficios contemplados en el artículo 66 del Acuerdo 015 de diciembre 31 de 2001, ya que este es únicamente para los Hospitales del sector público”.*

A renglón seguido y en relación con la solicitud de devolución del pago de lo no debido manifestó:

*“Con relación al segundo punto de su petición, al no estar amparados por los beneficios tributarios concedidos en el artículo 66 del Estatuto Tributario Distrital, son sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio y por lo tanto no se tipifica la figura del pago de lo no debido.”*

En dicho acto no se concedió ningún recurso, por lo que se considera agotada la vía gubernativa

Invocó como normas vulneradas los artículos 313-4 y 338 de la Constitución Política, la Ley 14 de 1983, la Ley 26 de 1904, la Ley 10 de 1990 y el Decreto 1333 de 1986. El concepto de su violación se resume a continuación.

El oficio demandado fue expedido con falsa motivación porque no se analizaron las normas invocadas en el derecho de petición y que dan lugar a la exención y que son de naturaleza superior al artículo 66 del Acuerdo 015 de 2001 del Concejo de Barranquilla.

La demandante es una sociedad privada del sector salud que forma parte del sistema, equiparándose a las entidades públicas que también prestan dicho servicio, de conformidad con los artículos 1, 4 y 5 de la Ley 10 de 1990. En ese sentido se ha pronunciado la jurisprudencia del Consejo de Estado y la normatividad anterior del Distrito tuvo en cuenta la no sujeción al impuesto de industria y comercio para los hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud.

La prohibición de gravar hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud está consagrada en el artículo 39 de la Ley 14 de 1983 y 259 del Decreto 1333 de 1986, normas vigentes y que no discriminan entre el sector público y privado. Por tanto el numeral 6 del artículo 65 del Acuerdo 015 de 2001 las transgreden de manera manifiesta.

La Administración indujo en error a la demandante al exigirle presentar declaraciones de industria y comercio a partir del año gravable 1996, sin estar obligada a ello, las cuales según el artículo 216 del Estatuto Tributario Distrital no producen efecto alguno.

Cuando se realizó la solicitud de devolución a través del derecho de petición, la Administración distrital no tenía establecidos formatos para iniciar la actuación. Es contradictorio que se informe que se iniciará el trámite y simultáneamente se niegue la solicitud.

La solicitud de devolución fue oportuna porque se trata de un pago de lo no debido, debiendo aplicarse los artículos 2535 y 2536 del Código Civil que otorgan un término de diez años para ello.

## **OPOSICIÓN**

El Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla dio respuesta a la demanda alegando que el acto cuya nulidad se solicita es de carácter preparatorio dentro de la actuación administrativa y por ello allí se indicó:

*“analizada su petición y los argumentos jurídicos expuestos en la misma y sin desconocer lo reglamentado en materia tributaria para dichos casos; este despacho da respuesta a su solicitud le informa que iniciará el procedimiento respectivo para dar solución de fondo a la misma dentro de los parámetros que establezca la ley.” (...) “el procedimiento a seguir está contemplado en el Acuerdo 015 de diciembre 31 de 2001”*

*“Este despacho en cumplimiento de lo reglamentado en el título I del código contencioso administrativo en especial lo citado en los artículos 2 y 3 en aras de los principios orientadores de economía y celeridad de las actuaciones administrativas, dará traslado de su petición para*

*tramitarla en debida forma y proceder a la apertura del expediente que en próximos días notificaremos a la Organización Clínica General del Norte S.A. que representa, con el objeto que se verifique y estudie dentro de los parámetros legales tributarios”*

Lo anterior significa que la jurisdicción contenciosa carece de competencia para conocer la acción judicial, porque se pretende anular un acto preparatorio de una actuación administrativa en ciernes para posibilitar la expedición de un acto de fondo que determine la viabilidad o no de la petición.

Resulta improcedente la nulidad porque los artículos 313 y 314 de la Constitución Política han señalado que en materia tributaria las entidades territoriales tienen plena libertad para establecer gravámenes para las actividades que se ejerzan en sus jurisdicciones. El Concejo de Barranquilla aprobó el artículo 66 del Acuerdo 015 de 2001 que no excluyó del impuesto de industria y comercio a las personas de derecho privado de la naturaleza jurídica de la demandante.

En este caso se exige la devolución de dineros pagados con anterioridad al año 2000, los cuales ya están prescritos por haber transcurrido más de cinco años.

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL**

El Tribunal Administrativo del Atlántico mediante providencia del 24 de agosto de 2006, declaró probada la excepción de inepta demanda y se declaró inhibido para fallar de fondo.

Consideró que la Secretaría de Hacienda Distrital, respondió la solicitud de devolución presentada, informándole a través del oficio demandado que dará traslado de la misma para tramitarla en debida forma y proceder a la apertura del expediente, *“con el objeto de que se verifique y estudie dentro de los parámetros legales tributarios”*.

En consecuencia el Acto acusado no contiene una decisión definitiva sobre las pretensiones del actor y no es un acto susceptible de ser demandado judicialmente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 135 del C.C.A.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

La parte actora presentó recurso de apelación contra la Sentencia de primera instancia, para que se revoque y en su lugar se emita una sentencia de mérito.

Consideró que el Tribunal no analizó que a pesar de que el acto demandado informaba que procedía a iniciar el trámite administrativo para estudiar la solicitud de devolución, no se demostró en el proceso que dicho procedimiento se hubiere iniciado. Hasta la fecha no se ha notificado ningún otro acto.

No analizó el párrafo del Oficio en el cual se niega de plano la solicitud al señalarle a la sociedad que no era objeto de los beneficios del artículo 66 del Acuerdo 015 del 31 de diciembre de 2001 porque no era un hospital público. La Administración desplegó su actividad para analizar los argumentos en orden a responderle al contribuyente, lo cual no es propio de un acto preparatorio.

El acto fue contundente concluyendo que no se tipificó el pago de lo no debido y ratificó la calidad de sujeto pasivo del demandante del impuesto de industria y comercio.

Recordó que en el derecho de petición se le solicitó al Distrito que se pronunciara con respecto a la no sujeción del impuesto de industria y comercio, pago de lo no debido y término para su solicitud. Dado que no había reglamentación para la solicitud de devolución se solicitó el reconocimiento de intereses y que en caso de no prosperar su pretensión se sirva señalar las instancias inmediatas donde acudir y se concedan los recursos a que haya lugar.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**La parte demandante** reiteró los argumentos expuestos en su recurso y llamó la atención de que el Tribunal declaró probada la excepción de inepta demanda, desconociendo los requisitos que para ella exigen los artículos 137, 138 y 139 del C.C.A.

Adicionalmente resaltó que el contenido del derecho de petición permite inferir que se trata de una solicitud de devolución y el oficio de respuesta es un acto administrativo particular y concreto producto de la voluntad unilateral de un ente público en ejercicio de una función administrativa. Es definitivo y decisorio y por tanto susceptible de recursos.

**La parte demandada** no se pronunció en esta oportunidad.

## **MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuradora Sexta delegada ante esta Corporación solicitó confirmar la sentencia impugnada.

Señaló que los actos administrativos tienen la propiedad de crear, modificar o extinguir derechos a favor o en contra de los administrados. En este caso la demandante contaba con la normatividad tributaria vigente en el Distrito de Barranquilla y en el Estatuto Tributario Nacional y en su lugar acudió a un derecho de petición para que la entidad absolviera dos cuestionamientos sobre el impuesto de industria y comercio, procedimiento que es improcedente por el principio de especialidad que rige la materia tributaria.

En el oficio demandado, la Administración informó a la demandante que el procedimiento indicado era el consagrado en el Acuerdo 015 del 31 de diciembre de 2001 de Barranquilla. Que la entidad daría traslado

a la dependencia correspondiente, para que la solicitud fuera analizada y se abriera el expediente correspondiente. Por ello resulta lógico que no se hubiesen puesto de presente los recursos que procedían. En conclusión no reúne los presupuestos necesarios para que se considere un acto administrativo definitivo, por el contrario es un acto de trámite no susceptible de control jurisdiccional.

### **CONSIDERACIONES DE LA SECCIÓN**

Corresponde a la Sección Cuarta del Consejo de Estado resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Sentencia de primera instancia, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico se inhibió para emitir un pronunciamiento de fondo.

Debe decidirse si el Oficio DIVDID-OF-2073-04 del 4 de agosto de 2004, suscrito por el Jefe del Departamento de Impuestos Distritales de la Secretaría de Hacienda de Barranquilla es un acto administrativo susceptible de control jurisdiccional y en caso afirmativo examinar su legalidad conforme a los planteamientos de la demanda o confirmar la decisión inhibitoria si se llega a la conclusión contraria.

Por acto administrativo se entiende toda manifestación de la administración con capacidad para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, esto es, una decisión encaminada a producir

efectos jurídicos en los derechos u obligaciones de los administrados, sean subjetivos, personales, reales o de crédito.

La jurisdicción ejerce su control, para verificar que se ajusten a la legalidad, pero debe tenerse en cuenta que la impugnabilidad recae sobre los actos definitivos, es decir, sobre aquellos que exteriorizan la voluntad de la Administración para producir efectos en derecho, pues no se justifica un pronunciamiento sobre actos que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica, como son los de trámite, que se limitan a dar impulso a la actuación. Los actos de trámite no son susceptibles de control judicial, salvo que impidan al administrado continuar con la actuación. En ese sentido ha señalado la Corporación:

*“El acto administrativo es aquel que exterioriza la manifestación de voluntad unilateral de la Administración para crear, modificar o extinguir una situación jurídica. La jurisdicción ejerce su control, para verificar su legalidad. Debe tenerse en cuenta que son demandables los actos definitivos, es decir, aquellos que concretan la voluntad de la Administración, porque no tiene sentido un pronunciamiento sobre aquellos actos que no deciden el asunto, como los de trámite, que se limitan a dar impulso a la actuación.(...)”*

*Tratándose de la determinación tributaria, el acto administrativo definitivo es aquel que incorpora un pronunciamiento sobre la existencia, el obligado y la cuantía del tributo.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 13 de octubre de 2005, exp. 14820, M.P. Ligia López Díaz.

En el mismo sentido también ha manifestado:

*(...) Sólo son demandables las decisiones de la Administración capaces de producir efectos jurídicos, pues el acto administrativo se caracteriza por ser la manifestación de voluntad de la Administración que crea, define, modifica o extingue una determinada situación jurídica, y en general, produce efectos en derecho. (...)*

*No es la procedencia o no de recursos contra un acto de la Administración, lo que determina que el mismo tenga o no la categoría de acto administrativo, sino la capacidad del mismo de producir efectos en derecho, independientemente de que tal manifestación de voluntad no sea susceptible de ser controvertida administrativamente.<sup>2</sup>*

Cuando se ejerce el derecho de petición los ciudadanos pretenden la resolución oportuna y pronta de su asunto, que haya un pronunciamiento de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado. En esa medida se garantiza que si el particular tiene alguna objeción contra la decisión de la Administración, puede controvertirla mediante los recursos en vía gubernativa o ante la jurisdicción.

Pero para ello se requiere que la respuesta contenga una decisión que produzca efectos jurídicos. En general la respuesta negativa a las peticiones implica la extinción de la situación jurídica, la negación del

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 27 de octubre de 2005, exp. 13522, M.P. Héctor J. Romero Díaz.

derecho pretendido y en ese orden de ideas constituye un acto administrativo susceptible de control jurisdiccional.

Sin embargo, puede suceder que a pesar de la negativa, la decisión resulte intrascendente porque existen unos procedimientos establecidos para la obtención de los objetivos del particular que no son atendidos por éste. En ese sentido como no se obtuvo aquella decisión que de acuerdo al ordenamiento jurídico tiene la virtualidad de modificar la situación jurídica del interesado, no se estará en presencia de un acto susceptible de control jurisdiccional.

Bajo los anteriores parámetros se analizará a continuación el acto acusado, para determinar si puede ser objeto de control jurisdiccional ante esta corporación.

El demandante en ejercicio del derecho de petición hizo unas solicitudes a la Administración en relación con el impuesto de industria y comercio y los pagos realizados por dicho concepto. Este escrito no fue aportado por ninguna de las partes, sin embargo, fue resuelto mediante el Oficio demandando en los siguientes términos:

*“Barranquilla D.E.I.P., agosto 4 de 2004*

*Señor(es)*

*ORGANIZACIÓN CLÍNICA GENERAL DEL NORTE S.A.*

*Presidente y representante legal*

*Ref: Derecho de petición fechado julio 07 de 2004 Rad. 034106.*

*Contribuyente ORGANIZACIÓN CLÍNICA GENERAL DEL NORTE S.A.*

*En atención a su petición impetrada por su representada, mediante oficio de la referencia, por medio del cual hace uso del derecho de petición ante este Despacho; solicitando que basado en el artículo 23 de la Constitución Política Nacional, la Administración Tributaria distrital se pronuncie con respecto a:*

- *La no sujeción del Impuesto de Industria y comercio.*
- *Pago de lo no debido reflejado en las declaraciones de Industria y comercio.*
- *Devolver dentro del término previsto en el artículo 463 del Estatuto Tributario Distrital el valor de los Impuestos de Industria y comercio y avisos y tableros, así como también los intereses de mora, que fueron pagados por su representada, desde el año 1996 hasta la fecha.*

*Analizada su petición y los argumentos jurídicos expuestos en la misma y sin desconocer lo reglamentado en materia tributaria para dichos casos, este despacho da respuesta a su solicitud e informa que iniciará el procedimiento respectivo para dar solución de fondo a la misma dentro de los parámetros que establece la ley.*

*El procedimiento a seguir está contemplado en el Acuerdo 015 de diciembre 31 del año 2001 proferido por el Concejo Distrital, el cual es norma tributaria vigente, que regula los impuestos de propiedad del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla.*

*La Administración Tributaria distrital en cuanto a la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, descuentos, devolución y cobro de los tributos distritales debe regirse por lo reglamentado en el mismo.*

*Referente al primer punto de su solicitud, se observa que por ser una entidad de carácter privado, no lo cobija los beneficios contemplados en el artículo 66 del Acuerdo 015 de diciembre 31 de 2001, ya que este es únicamente para los Hospitales del sector público.*

*Con relación al segundo punto de su petición, al no estar amparados por los beneficios tributarios concedidos en el artículo 66 del Estatuto Tributario distrital, son sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio y por lo tanto no se tipifica la figura del pago de lo no debido.*

*Respecto al tercer punto de la petición, le manifestamos que:*

*El título IX del Acuerdo 015 de diciembre 31 del año 2001 (Estatuto Tributario Distrital) en sus artículos 459 al 471 reglamenta el procedimiento a seguir para la Devolución y/o compensación de los saldos a favor originados en los impuestos distritales por pago en exceso o de lo no debido.*

*Este despacho en cumplimiento de lo reglamentado en el Título I del Código Contencioso Administrativo en especial lo citado en los Artículos 2° y 3° en aras de los principios orientadores de economía y celeridad de las actuaciones administrativas, dará traslado de su petición para tramitarla en debida forma y proceder a la apertura del expediente, que en próximos días notificaremos a la Entidad Organización Clínica General del Norte S.A. que representa, con el objeto de que se verifique y estudie dentro e los parámetros legales tributarios.*

*Las diferentes actuaciones administrativas que resulten serán notificadas por este despacho en debida forma dentro de los términos que la norma tributaria estipula.*

*Atentamente,*

*Jefe Departamento de Impuestos Distritales” (Fls. 33 y34)*

Cada una de las partes hizo énfasis en apartes diferentes del oficio demandado. La actora considera que contiene una decisión definitiva que incide negativamente en sus derechos pues constituye una respuesta negativa a su petición. El demandado por el contrario

destaca otros párrafos para concluir que se limitó a dar impulso a la actuación sin generar efectos jurídicos.

Analizando integralmente el oficio acusado se observa en sus primeros párrafos que se expide como respuesta al derecho de petición instaurado por la sociedad demandante, el cual fue solicitado, según allí se indica, para que la Administración *“se pronuncie con respecto a: -La no sujeción del Impuesto de Industria y comercio. -Pago de lo no debido reflejado en las declaraciones de Industria y comercio. -Devolver dentro del término previsto en el artículo 463 del Estatuto Tributario Distrital el valor de los Impuestos de Industria y comercio y avisos y tableros, así como también los intereses de mora, que fueron pagados por su representada, desde el año 1996 hasta la fecha.”*

La primera parte del oficio acusado no permite establecer el alcance de la solicitud de la demandante en su derecho de petición, salvo el tercero de los puntos citados, el cual se refiere específicamente a una solicitud de devolución. A renglón seguido se anuncia la respuesta y se *“informa que iniciará el procedimiento respectivo para dar solución de fondo”*. El siguiente párrafo señala la norma local que contiene el procedimiento a seguir en cuanto a *“la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, descuentos devolución y cobro”* de los impuestos de propiedad del Distrito de Barranquilla.

En seguida se responden los dos primeros puntos de la solicitud en los siguientes términos que se transcriben nuevamente para mayor comprensión del asunto:

*“Referente al primer punto de su solicitud, se observa que por ser una entidad de carácter privado, no lo cobija los beneficios contemplados en el*

*artículo 66 del Acuerdo 015 de diciembre 31 de 2001, ya que este es únicamente para los Hospitales del sector público.*

*Con relación al segundo punto de su petición, al no estar amparados por los beneficios tributarios concedidos en el artículo 66 del Estatuto Tributario distrital, son sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio y por lo tanto no se tipifica la figura del pago de lo no debido.”*

Esta respuesta constituye una negativa a la petición de la demandante. No puede considerarse como una decisión definitiva, pues en el expediente no obra la solicitud presentada por la sociedad y por ello no es posible establecer el verdadero alcance de la respuesta de la Entidad. De estos párrafos podría deducirse que se trata de una comunicación de carácter exclusivamente informativo, que no pretende extinguir o modificar derechos del contribuyente, más aún cuando se le está indicando que de ella se dará traslado para una respuesta definitiva.

Como ha señalado la Sala, tratándose de la determinación de los impuestos el acto administrativo definitivo es aquel que incorpore un pronunciamiento sobre la existencia, el obligado y la cuantía del gravamen. Para establecer la obligación tributaria se realiza una operación administrativa compleja, que se inicia por el contribuyente en cumplimiento de su deber legal de presentar declaraciones o autoliquidaciones tributarias, sin perjuicio de la determinación que en algunos tributos se realiza por parte de la Administración mediante un solo acto singular.

En el presente caso, según consta en el expediente, la sociedad demandante presentó sus declaraciones del impuesto de industria y comercio de los periodos 1996 a 2003 liquidando y pagando el respectivo tributo, es decir ella misma hizo la determinación del gravamen en cumplimiento de su deber. Si consideraba que lo hizo sin tener la obligación legal, era procedente solicitar su corrección o la declaración de que no tenían efecto alguno, pues mientras tanto se presume su veracidad.

La determinación del impuesto la hizo el contribuyente a través de sus declaraciones y toda vez que no se aportó el derecho de petición, no puede concluirse que en él pretendió modificarlas o invocar que no era sujeto pasivo del tributo.

No consta en el expediente que el derecho de petición pretendiera la corrección de las declaraciones o que éstas debían perder eficacia. Entonces, no puede deducirse del oficio demandado que se negó alguna de estas solicitudes y en consecuencia que tuvo un efecto desventajoso o perjudicial.

Al parecer, invocando el derecho de petición, el actor intentó provocar una decisión previa –expresa o ficta-, por parte de la entidad territorial, con el propósito de contar con la misma para poder impugnarla en sede judicial y asegurar así su acceso a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tramite que no es el pertinente cuando para lograr los mismos efectos existe una reglamentación especial que debe ser atendida.

Cabe advertir que no se puede a través del derecho de petición pretermitir los términos y procedimientos de la corrección o de la firmeza de las declaraciones o de la devolución del pago de lo no debido.

El trámite seguido por la sociedad actora no permitía a la Administración decidir sobre la pretensión sustancial de que no se le exija el impuesto de industria y comercio en aplicación del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, norma que prohíbe a los municipios gravar los servicios de salud, porque como ha precisado la Sala en ocasiones anteriores, los recursos provenientes de la actividad de servicios que perciban las clínicas y hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud, no son susceptibles de ser gravados, por disposición del artículo 11 de la Ley 50 de 1984, pero no corren la misma suerte los ingresos provenientes de actividades industriales y comerciales que reciban las entidades hospitalarias.<sup>3</sup> En este caso no es posible determinar con lo segmentos de juicio que se presentaron a la Administración y de los que obran en el expediente, si dentro de los ingresos brutos declarados, existen o no algunos que provengan de estas últimas actividades, caso en el cual era obligatorio presentar la declaraciones y discriminar los respectivos ingresos.

De la lectura del acto demandado se concluye que se trata de una comunicación informativa sobre el cumplimiento de requisitos para acceder a *“los beneficios contemplados en el artículo 66 del Acuerdo 015 de*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencias del 30 de noviembre de 2006, exp. 15608, M.P. Ligia López Díaz, y del 28 de junio de 2007, exp. 15465, M.P. María Inés Ortiz Barbosa.

*diciembre 31 de 2001”* y para obtener la devolución de lo que se paga de manera indebida, pero sin tener la virtualidad de alterar la situación tributaria del consultante.

En ese orden de ideas, la Sala considera que en los párrafos destacados por la parte demandante no se crearon, modificaron o extinguieron derechos u obligaciones y en consecuencia no puede considerarse como un acto administrativo susceptible de control jurisdiccional.

De otra parte, el oficio concluye informando respecto de la solicitud de devolución las normas que regulan el procedimiento a seguir y anuncia que dará traslado de la petición *“para tramitarla en debida forma y proceder a la apertura del expediente”*. Esta respuesta no puede considerarse como una negativa ni como una decisión definitiva de la Administración y por lo mismo tampoco constituye un acto administrativo susceptible de control jurisdiccional.

La Administración no demostró que hubiese iniciado dicho trámite, pero ello no implica que por dicha omisión el oficio se convierta en un acto administrativo definitivo, porque no contiene decisión alguna.

En consecuencia y en virtud de lo expuesto, la Sala concluye que el Oficio DIVDID-OF-2073-04 del 4 de agosto de 2004, suscrito por el Jefe del Departamento de Impuestos Distritales de la Secretaría de Hacienda de Barranquilla no es un acto administrativo susceptible de control jurisdiccional, porque no crea, modifica o extingue una situación

jurídica y en consecuencia procede confirmar la decisión de primera instancia dado que no es posible un pronunciamiento de mérito.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

### **F A L L A**

**CONFÍRMASE** la Sentencia del 24 de agosto de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudio y aprobó en la sesión de la fecha.

**MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA**  
PRESIDENTE DE LA SECCIÓN

**LIGIA LÓPEZ DÍAZ**

**JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ**

**HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**  
Salva Voto

**RAÚL GIRALDO LONDOÑO**

SECRETARIO