

**INTERESES ORDENADOS EN SENTENCIA JUDICIAL - En principio, las controversias relacionadas con su monto no son objeto de proceso de conocimiento, a menos que al liquidarlos se afecte la naturaleza misma de la obligación de pagarlos / ACTO LIQUIDATORIO DE INTERESES ORDENADOS EN SENTENCIA JUDICIAL - No es demandable si es producto de una orden precisa o razonablemente determinable de la motivación de la sentencia, porque implicaría abrir un espacio procesal adicional sobre el asunto en el que se reconocieron**

En principio, las controversias sobre el monto de los intereses son propias de la ejecución misma y no constituyen una nueva manifestación de voluntad de la administración que amerite un proceso de conocimiento, a menos que al liquidarlos la Administración disponga sobre asuntos sustanciales diferentes que afecten la naturaleza misma de la obligación de pagarlos. De no ser así, la demanda contra el cálculo de intereses ordenados por sentencia judicial tornaría indefinido el debate correspondiente sobre el pago total que debe recibir el beneficiario de la devolución, en desmedro de la eficiencia judicial. Según se indicó en la página 10 de esta providencia, la Sentencia del 23 de septiembre de 2010 ordenó devolver a la demandante la suma de \$362.437.000 por concepto de pago de lo no debido, **“junto con los intereses corrientes y/o moratorios a que haya lugar, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa”**. La parte considerativa a la que remite la anterior disposición, anotó en lo pertinente: “Respecto de los intereses que la Administración debe liquidar a favor de los contribuyentes que soliciten devolución, es aplicable el artículo 863 E.T. En el caso de pago de lo no debido, tratándose de liquidación de intereses, debe entrar a valorarse el origen de la obligación objeto de devolución para efecto de liquidarlos, siendo diferente el evento en que el error sea imputable al responsable, que cuando no lo es. Teniendo en cuenta que en este caso el pago se genera por error del contribuyente, la falencia no es imputable a la administración tributaria, por lo que no se deberán liquidar intereses a partir de realizados los pagos, sino desde que fue notificado el acto administrativo que denegó la devolución solicitada, de conformidad con lo estipulado por el artículo 863 E.T.”. Como se lee, la sentencia precisa que los intereses corrientes y moratorios son los establecidos en el artículo 863 del ET que transcribe en nota al pie y desde esa perspectiva, el reconocimiento de intereses se representa en una orden clara, expresa y exigible que, por lo mismo, puede ejecutarse por vía judicial. De otra parte, cuando la orden judicial de pago de intereses se acompaña de factores de precisión como los que se observan en la Sentencia del 23 de septiembre de 2010, no puede pretenderse desconocer el carácter ejecutable de la misma mediante el ejercicio de la acción contenciosa ordinaria contra los actos de liquidación de intereses, para cuestionar los parámetros fácticos y/o jurídicos en los que se fundamentó el cálculo. Justipreciar en los procesos ordinarios los actos de liquidación de intereses producto de una orden precisa o razonablemente determinable a través de la motivación de la sentencia, como la que ocupa la atención de la Sala, implica abrir un espacio procesal adicional sobre el proceso que reconoció el concepto respecto del cual esos intereses se reconocen. Sin duda alguna, ello contraría el principio de “cosa juzgada” sobre los fallos que definen las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, regulado por el artículo 175 del CCA, antes de que fuera reformado por la Ley 1437 de 2011, como efecto jurídico que surge cuando mediante decisión de fondo, debidamente ejecutoriada, la jurisdicción ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la causa petendi juzgada en un proceso posterior; y que, como tal, impide que se expidan pronunciamientos futuros sobre el mismo asunto, dado su previo juzgamiento a través de providencias en firme, en clara salvaguarda de la seguridad jurídica [...] Vista la forma y alcance propios del segundo inciso de la

parte resolutive de la sentencia proferida por esta sección el 23 de septiembre de 2010, en consonancia con la motivación de dicha providencia, la Sala estima que las resoluciones demandadas son auténticos actos ejecutivos no demandables ante esta jurisdicción.

**NOTA DE RELATORIA: La síntesis del asunto es la siguiente:** Inversiones Los Ángeles S.A., presentó las declaraciones del impuesto predial unificado por los años 1996 a 2002, inclusive. Posteriormente, pidió que se le devolviera la suma que pagó con ocasión de esas declaraciones, petición que la Administración Distrital de Impuestos de Bogotá le negó. La sociedad ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra tales decisiones, las cuales fueron anuladas por el Consejo de Estado en sentencia del 23 de septiembre de 2010 en la que, además, ordenó devolver la suma solicitada por concepto de pago de lo no debido, junto con los intereses corrientes y moratorios a que hubiere lugar. Mediante Resolución DDI-090868 del 28 de febrero de 2011, la administración ordenó devolver la suma fijada en la sentencia y, respecto de los intereses, con la Resolución N° DGC-000212 del 31 de marzo del mismo año ordenó pagar \$465.278.000, decisión que confirmó al resolver el recurso de reposición que la interesada interpuso. Inversiones Los Ángeles promovió acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos liquidatorios de los intereses. En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la nulidad, porque consideró que el cálculo de los intereses se ajustó a la ley. Al proveer sobre el recurso de apelación que la demandante interpuso contra esa decisión, la Sala la revocó y, en su lugar, se inhibió para pronunciarse sobre la legalidad de los actos liquidatorios, por cuanto concluyó que no son demandables ante la Jurisdicción, en razón de que son actos ejecutivos que se encuentran excluidos del control judicial. Lo anterior, porque se trata de actos que no deciden una actuación previamente abierta, sino que se expiden para materializar o ejecutar otras decisiones. Al respecto la Sala precisó que, en principio, las controversias sobre el monto de los intereses son propias de la ejecución misma y no constituyen una nueva manifestación de voluntad de la administración que amerite un proceso de conocimiento, a menos que al liquidarlos la Administración disponga sobre asuntos sustanciales diferentes que afecten la naturaleza misma de la obligación de pagarlos.

**JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - Objeto / ACTO ADMINISTRATIVO - Noción / ACTO PARTICULAR DEMANDABLE - Es el que pone término al procedimiento administrativo / PRETENSIONES - Determinan el marco del derecho de acción / PRETENSIONES - Deben estar debidamente individualizadas**

Al tenor del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Los actos administrativos, como decisiones unilaterales de la Administración, encaminadas a producir efectos jurídicos creadores, modificadores o extintores de situaciones jurídicas, constituyen una de las formas que expresan dicha actividad. Por regla general, tales actos son susceptibles de judicialización a través de las acciones establecidas en los artículos 84 y 85 ibídem - hoy medios de control establecidos en los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011 -, dependiendo de la naturaleza que tengan (generales o particulares), la cual, a su vez, emana de los efectos ínsitos a sus disposiciones, ya fueren abstractos e impersonales, o subjetivos y concretos. En materia de actos particulares, el artículo 135 del CCA restringió el derecho de acción contra los mismos, al prever la posibilidad de demandar sólo

aquéllos que pusieran término a los procesos administrativos, es decir, que definieran las actuaciones tramitadas contra los administrados, bajo el alcance que les atribuye el último inciso del artículo 50 ibídem, como decisiones directas o indirectas sobre el fondo del asunto objeto de dichas actuaciones, o que, siendo de mero trámite, hacen imposible continuarlas. Tal voluntad legislativa encuentra eco en el inciso segundo del artículo 138 del CCA, que estableció la debida individualización de pretensiones como condición sustantiva de las mismas, porque siendo ellas las que determinan el marco del derecho de acción, su correcta concreción sujeta la efectividad del control de legalidad de los actos de la Administración y del restablecimiento del derecho.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 50 / DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 82 / DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 135 / DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 138

**ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR DEMANDABLE - Es el que pone término al procedimiento administrativo / PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA - Noción y alcance / INTERESES - Naturaleza y alcance**

[...] en los términos del artículo 135 del CCA, no toda decisión hace pasibles de control judicial a los actos administrativos, sólo aquella que “ponga término a un proceso administrativo”. En asuntos tributarios, tal proceso corresponde a la actuación formalmente abierta en ejercicio del poder fiscalizador, de oficio o a petición de parte, para que, a través de una sucesión de actos jurídicos autónomos, se inicie, desarrolle y culmine todo un trámite dirigido a determinar los impuestos, tasas y contribuciones a cargo de los obligados por los mismos, vía liquidaciones oficiales; a resolver aspectos relacionados con sus declaraciones, entre los que se encuentran las devoluciones y/o compensaciones de saldos a favor o pagos de lo no debido; y a imponer las sanciones relacionadas con el incumplimiento de deberes atinentes a ese grupo de tributos o simplemente con la infracción de normas tributarias. Las resoluciones demandadas no fueron emitidas para definir ese tipo de actuaciones. Estos se expidieron para fijar los intereses correspondientes a los pagos que realizó la accionante y cuya devolución fue ordenada mediante la sentencia que proveyó sobre la legalidad de los actos administrativos que en su momento negaron dicha devolución. En efecto, por su propia ontología, los intereses constituyen una prestación accesoria a otra principal que los origina, de manera que su existencia depende única e inescindiblemente de la del concepto crediticio al que sirven, bien como retribución del rendimiento o utilidad del mismo, en tanto se restituye al acreedor, o como indemnización del daño que se le causa por impedirle usar dicho crédito durante el tiempo que tarde su redención. Siguiendo esa lógica, los intereses liquidados por los actos demandados fueron producto de los pagos reconocidos por la tanta veces mentada sentencia del 23 de septiembre de 2010, en cuantía de \$362.437.000, al revocar la sentencia del 19 de febrero de 2009 que, a su vez, desestimó la nulidad de las resoluciones que habían negado la devolución y/o compensación de las sumas a las que ascendían dichos pagos. Esas resoluciones son pues los actos que terminaron el proceso administrativo relacionado con la procedencia de la devolución de los pagos causantes de los intereses liquidados. Si tales resoluciones no se hubieran demandado y el Consejo de Estado no las hubiera anulado, los capitales no debidos sencillamente no existirían ni, por lo mismo, se habría liquidado interés alguno, pues, se insiste, aquellos son el crédito que origina el interés y la suerte de lo accesorio sigue la de lo principal. En este orden de ideas, queda claro que la decisión liquidatoria no surgió en el ámbito de una actuación administrativa autónoma, independiente y distinta de la actuación

fiscal iniciada para resolver un aspecto propio de las declaraciones de impuesto predial de los años 1996 a 2002, inclusive, cual es el relacionado con la procedencia de la solicitud de devolución de los valores pagados en virtud de las mismas, sino que emana de la aceptación judicial de esos valores vía examen de legalidad. De contera, la sentencia que realizó dicho examen constituye el título de los actos aquí demandados, como decisiones dirigidas a ejecutar lo ordenado por tal providencia, sin decidir una actuación previamente abierta para que se reconocieran los intereses liquidados, precisamente porque la jurisdicción ya los había reconocido.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 135 / DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 138

**ACTO EJECUTIVO O DE EJECUCION - Noción / ACTO EJECUTIVO DE PROVIDENCIA JUDICIAL - Está excluido de control judicial, salvo cuando omite o excede, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en el acto administrativo ejecutado**

Esta Corporación ha puntualizado que los actos ejecutivos se restringen a cumplir una decisión judicial o administrativa, sin que de éstos puedan surgir situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado. En materia de actos ejecutivos de providencias judiciales, la doctrina administrativista ha sostenido que el incumplimiento de las sentencias no puede abrir nuevamente la vía jurisdiccional para el control de legalidad del acto de cumplimiento, porque ello implicaría desconocer los efectos de la cosa juzgada, facultando al administrado para embarcarse indefinidamente en nuevos procesos, por el hecho de no acatarse todos los términos del fallo o de desconocer los mismos en alguna medida. En ese sentido, ha señalado que dichos actos se encuentran excluidos del control judicial, precisamente porque no deciden una actuación previamente abierta, sino que se expiden para materializar o ejecutar otras decisiones, salvo cuando omiten o exceden, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en el acto administrativo ejecutado.

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con la naturaleza de los actos que ejecutan o cumplen sentencias judiciales se reitera la providencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, de 26 de septiembre de 2013, Exp 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: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**

Bogotá D. C., catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 25000-23-27-000-2011-00385-01(20200)**

**Actor: INVERSIONES LOS ANGELES S. A.**

**Demandado: EL DISTRITO CAPITAL**

## FALLO

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 07 de marzo de 2013, por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra los actos administrativos que liquidaron el impuesto predial unificado a cargo de dicha parte, por el año 2004.

Dicho fallo dispuso:

**“PRIMERO: NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda de acuerdo con las razones expuestas en la parte considerativa de este fallo”

(...)”

## ANTECEDENTES

La sociedad Inversiones Los Ángeles S. A., presentó las declaraciones del impuesto predial unificado por los años 1996 a 2002, inclusive.

El 13 de julio de 2005, solicitó que se le devolviera la suma de \$362.437.000, pagada con las declaraciones mencionadas, en razón a que el inmueble de su propiedad, ubicado en la Calle 14 N° 7-19 del barrio La Candelaria de la ciudad de Bogotá, estaba exento del impuesto predial por encontrarse en un sector de conservación arquitectónica.

El 3 de octubre de 2005, la Secretaría de Hacienda de la Administración Distrital negó la anterior solicitud, aduciendo que el procedimiento aplicable era el del artículo 589 del E.T., según remisión del artículo 20 del Decreto Distrital 807 de 1993. La Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos confirmó esa negativa, el 30 de octubre de 2006, en sede del recurso de reconsideración interpuesto.

INVERSIONES LOS ÁNGELES S. A. ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra tales decisiones, las cuales fueron anuladas por el Consejo de Estado mediante Sentencia del 23 de septiembre de 2010<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Esta providencia fue objeto de solicitud de aclaración, negada por Auto del 9 de diciembre de 2010

previa revocatoria del fallo de primera instancia. Como consecuencia de la anulación, la sentencia mencionada ordenó devolver la suma solicitada por concepto de pago de lo no debido, junto con los intereses corrientes y moratorios a que hubiere lugar.

Mediante Resolución DDI-090868 del 28 de febrero de 2011, la Administración ordenó devolver la suma ordenada por el Consejo de Estado.

Respecto de los intereses, la Resolución N° DGC-000212 del 31 de marzo del mismo año ordenó pagar la suma de \$465.278.000, previa liquidación por parte de la Oficina de Cuentas Corrientes de la Dirección Distrital de Impuestos con memorando N° 2011E6652 del 28 de febrero del mismo año.

La Resolución N° DGC-000628 del 16 de agosto siguiente confirmó la orden de pago señalada, al proveer sobre el respectivo recurso de reposición.

### **LA DEMANDA**

INVERSIONES LOS ÁNGELES S. A. solicitó la nulidad de la Resolución DGC-000212 del 31 de marzo de 2011, que ordenó pagar a la solicitante la suma de \$465.278.000 por concepto de intereses y de la Resolución N° DGC-000628 del 16 de agosto del mismo año, que la confirmó.

Estimó violados los artículos 2, 6 y 29 de la Constitución Política; 2, 174, 175 y 177 del Código Contencioso Administrativo y 804 del ET. Sobre el concepto de violación expuso, en síntesis:

El demandado aplicó equivocadamente el artículo 863 del ET, en cuanto calculó los intereses moratorios desde la fecha de ejecutoria de la sentencia hasta la fecha prevista del giro, y no como lo prevé la ley, es decir, a partir del término para devolver.

Con ello, privó a la actora de recibir lo que dispuso el Consejo de Estado para resarcirla por el hecho de no habersele devuelto los pagos de lo no debido que en su momento realizó.

La sentencia del Consejo de Estado que ordenó la devolución, explicó que el pago de los intereses debía hacerse de conformidad con lo estipulado en el artículo 863 del E.T., y a partir del acto que negó la devolución. En la misma forma, reiterada jurisprudencia de dicha corporación judicial ha señalado que los intereses corrientes se causan desde cuando se niega la solicitud de devolución y hasta la fecha de la providencia que la otorga y los moratorios, a partir del término para devolver y hasta la fecha en que se realice el pago o compensación.

En contravía del ordenamiento legal, el demandado liquidó intereses moratorios entre la fecha de ejecutoria de la sentencia y una distinta a la del giro o entrega del cheque a favor de la actora.

Desconocer esas premisas implica extralimitación de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y violación de la ley en detrimento de los derechos e intereses de los administrados.

La liquidación de intereses realizada por la entidad demandada acumuló trimestralmente los mismos, no obstante que el Estatuto Tributario ordena que la acumulación sea mensual, de acuerdo con la Ley 1066 de 2006.

Entendiendo que la tasa vigente en el trimestre sólo se toma para cada mes de mora, la accionante presenta la respectiva reliquidación de intereses corrientes en las páginas 13 y 14 de la demanda.

La acumulación de los intereses moratorios debe hacerse de manera mensual con la tasa determinada periódicamente por la Superintendencia Financiera. La reliquidación con ese tipo de acumulación se muestra en las páginas 15 a 16.

La actuación administrativa pasó por alto que los términos que comenzaron a correr y las actuaciones y diligencias iniciadas se rigen por la ley vigente al momento de su iniciación y que, por lo mismo, no podía liquidar los intereses moratorios con base en el artículo 863 del ET, modificado por la Ley 1430 de 2010; independientemente de que el 4 de febrero de 2011 se haya notificado el auto que negó la solicitud de aclaración de la sentencia que reconoció dichos intereses.

Las sentencias ejecutoriadas son obligatorias para los particulares y la Administración y ninguno de ellos puede modificarlas y/o interpretarlas.

La sentencia debe cumplirse dentro de los 30 días siguientes a su notificación.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Distrito Capital se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente:

Las providencias que carecen de recursos y son objeto de alguna solicitud de aclaración y/o complementación, quedan ejecutoriadas cuando queda en firme la providencia que resuelve sobre dichas solicitudes.

Así, la sentencia que reconoció los intereses, cuya liquidación fue dispuesta por los actos demandados, quedó ejecutoriada el 9 de febrero de 2011 y debe aplicarse la norma vigente en esa fecha, esto es, el artículo 863 del E.T. modificado por la Ley 1430 de 2010.

Según esa norma, se causan intereses moratorios en todos los casos en que el saldo a favor se hubiere discutido, desde la ejecutoria del acto que confirme total o parcialmente el saldo a favor hasta la fecha del giro, emisión del cheque o consignación.

Para cumplir la sentencia del Consejo de Estado, la Administración tuvo en cuenta las partes motiva y resolutive de dicha providencia, sin apartarse de la unidad de sentido y con la certeza de hacer la liquidación según el propio fallo y la normatividad actual.

### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

La sentencia del Consejo de Estado que ordenó devolver intereses corrientes y moratorios sobre la suma pagada por el impuesto predial que no se debía, quedó

ejecutoriada el 9 de febrero de 2011, fecha para la cual regía la modificación dispuesta por el artículo 12 de la Ley 1430 de 2010.

Según dicha norma, se causan intereses moratorios desde el día siguiente a la ejecutoria del acto o providencia que confirme total o parcialmente el saldo a favor, hasta la del giro del cheque, emisión del título o consignación.

Conforme con dicha normativa, el periodo de liquidación de los intereses moratorios corre entre la fecha de ejecutoria de la providencia que ordena la devolución y el pago efectivo al contribuyente.

Así, se ajusta a derecho la liquidación hecha por la entidad demandada, en cuanto abarcó el periodo comprendido entre el 10 de febrero de 2011 (día siguiente a la ejecutoria de la sentencia) y el 2 de marzo siguiente (día en que se realizó la devolución).

Los intereses corrientes, por su parte, se liquidaron entre el 12 de octubre de 2005 y el 9 de febrero de 2011, pero el memorando N° 2011E6652 del 28 de febrero de ese año no detalla esa liquidación, sin que pueda establecerse si la liquidación se realizó en forma mensual, como procede, o trimestral, como lo aduce la demandante.

La liquidación de intereses corrientes de forma mensual sobre el capital devuelto de \$362.437.000, es inferior al liquidado y pagado por la Administración Distrital (\$461.079.000); sin embargo, en aras de no hacer más gravosa la situación del demandante y en virtud del principio de legalidad de los actos administrativos, el Tribunal tomó como cierta la suma pagada por el fisco distrital.

### **EL RECURSO DE APELACIÓN**

La **demandante** apeló con fundamento en lo siguiente:

Los artículos 40 de la Ley 153 de 1887 y 624 de la Ley 1564 de 2012, establecen la continuidad de los términos que hubieren empezado a correr en vigencia de leyes antiguas, cuando quiera que otras leyes las modifiquen.

En consecuencia, los intereses reconocidos por la sentencia del 23 de septiembre de 2010 debían liquidarse de acuerdo con el texto que tenía el artículo 863 del ET antes de ser modificado por el artículo 12 de la Ley 1430 de 2010, dado que el término de ejecutoria de dicha providencia comenzó a correr antes de que dicha ley empezara a regir.

El fallo referido se profirió con base en la ley vigente para ese momento y no sobre normas futuras inexistentes, y el cumplimiento del mismo debe someterse al mismo articulado, sin subterfugios ni extensiones interpretativas.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La **demandante** insistió en que la norma aplicable es la vigente al momento de iniciar el término de ejecutoria de la sentencia que reconoció los intereses discutidos, es decir, el 4 de octubre de 2010.

En ese sentido, reiteró los argumentos del recurso de apelación.

Previa alusión a la perspectiva jurisprudencial del principio de ejecutoriedad de las providencias judiciales, el **demandado** señaló que la sentencia del Consejo de Estado quedó ejecutoriada el 9 de febrero de 2011 y que para la liquidación de intereses debe aplicarse la norma vigente en esa fecha, como en efecto lo hizo la Administración.

Tratándose de dineros estatales las autoridades administrativas no pueden apartarse de las decisiones judiciales, ni oponerse a la realización de cálculos técnicos con base en el régimen legal del momento y los principios de justicia y equidad.

La actuación administrativa se ajustó a lo dispuesto en el artículo 863 del ET vigente para cuando quedó ejecutoriada la sentencia del Consejo de Estado, es decir, el 9 de febrero de 2011.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público rindió concepto en los siguientes términos:

La sentencia del Consejo de Estado que ordenó la liquidación de intereses se notificó por edicto fijado el 4 de octubre de 2010 y ese día comenzó a correr el respectivo término de ejecutoria que se cumplió el 9 de febrero de 2011, después de resolverse la solicitud de aclaración de la parte demandada.

Los intereses corrientes deben calcularse desde el 12 de octubre de 2005, cuando se notificó el acto que negó la devolución, y el 4 de octubre de 2010, cuando se notificó la sentencia que confirmó la devolución del valor pagado indebidamente.

Los intereses moratorios deben liquidarse entre el 10 de febrero de 2011, cuando quedó ejecutoriada la sentencia, y el 2 de marzo del mismo año, cuando la Administración pagó el valor ordenado.

El a quo dispuso la liquidación de intereses corrientes por un lapso mayor al que correspondería de acuerdo con el artículo 863 del ET, pues la extendió hasta la ejecutoria del fallo que los reconoció.

La aplicación de la norma señalada antes de su modificación legal en el 2010, conlleva la obtención de intereses moratorios a partir de la notificación del fallo; ello es improcedente, porque sólo la ejecutoria del fallo permite realizar la devolución ordenada.

Dado que la sentencia recurrida favorece a la demandante, quien es apelante única, y ya que no proceden los intereses moratorios que pretende, debe confirmarse la sentencia apelada.

#### **CONSIDERACIONES**

Provee la Sala sobre la legalidad de los actos administrativos que ordenaron pagar a Inversiones Los Ángeles S. A. la suma de \$465.278.000, por concepto de intereses corrientes y moratorios sobre el valor que ordenó devolver la Sentencia proferida por el Consejo de Estado el 23 de septiembre de 2010 (\$362.437.000), a título de pago de lo no debido.

Dicho valor comprende los intereses corrientes y moratorios liquidados mediante Memorando 2011E6652 del 28 de febrero de 2011, aplicándoles tasas de interés simple hasta la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006, y de interés

compuesto a partir de ese momento. Los primeros se calcularon desde el 12 de octubre de 2005 hasta el 9 de febrero de 2011, y se totalizaron en \$461.079.000; los segundos, a su vez, entre el 10 de febrero de 2011 y el 2 de marzo del mismo año, en cuantía de \$4.199.000.

En los términos del recurso de apelación, corresponde establecer el régimen legal que regía la liquidación referida y, desde esa perspectiva, la procedencia del aplicado por la Administración.

Para ello, se analizarán los siguientes aspectos:

**ACTOS DEMANDABLES POR LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, DE ACUERDO CON LAS NORMAS REGENTES PARA CUANDO SE PRESENTÓ LA DEMANDA (14 DE DICIEMBRE DE 2011)**

Al tenor del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo<sup>2</sup>, la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado.

Los actos administrativos, como decisiones unilaterales de la Administración, encaminadas a producir efectos jurídicos creadores, modificadores o extintores de situaciones jurídicas, constituyen una de las formas que expresan dicha actividad.

Por regla general, tales actos son susceptibles de judicialización a través de las acciones establecidas en los artículos 84 y 85 ibídem – hoy medios de control establecidos en los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011 -, dependiendo de la naturaleza que tengan (generales o particulares), la cual, a su vez, emana de los efectos ínsitos a sus disposiciones, ya fueren abstractos e impersonales, o subjetivos y concretos.

En materia de actos particulares, el artículo 135 del CCA<sup>3</sup> restringió el derecho de acción contra los mismos, al prever la posibilidad de demandar sólo aquéllos que pusieran término a los procesos administrativos, es decir, que definieran las

---

<sup>2</sup> Modificado por el artículo 104 del CPACA

<sup>3</sup> Derogado por el artículo 134 de la Ley 1437 de 2011

actuaciones tramitadas contra los administrados, bajo el alcance que les atribuye el último inciso del artículo 50 ibídem, como decisiones directas o indirectas sobre el fondo del asunto objeto de dichas actuaciones, o que, siendo de mero trámite, hacen imposible continuarlas.

Tal voluntad legislativa encuentra eco en el inciso segundo del artículo 138 del CCA, que estableció la debida individualización de pretensiones como condición sustantiva de las mismas, porque siendo ellas las que determinan el marco del derecho de acción, su correcta concreción sujeta la efectividad del control de legalidad de los actos de la Administración y del restablecimiento del derecho<sup>4</sup>.

### **NATURALEZA DE LOS ACTOS ACUSADOS MEDIANTE LA ACCIÓN IMPETRADA**

Mediante los actos demandados en el sub lite se liquidaron los intereses ordenados por el Consejo de Estado en la Sentencia del 23 de septiembre de 2010, por la cual y previa revocatoria del fallo del 19 de febrero de 2009, se anularon las resoluciones que negaron la solicitud de devolución de los pagos realizados por concepto de impuesto predial de los años gravables 1996 a 2002, inclusive, respecto del inmueble ubicado en la calle 14 N° 7-19 de Bogotá.

En ese escenario, dicho fallo dispuso:

***“ORDÉNASE a la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría de Hacienda Distrital, efectuar a la sociedad INVERSIONES LOS ÁNGELES, la devolución de la suma de TRESCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES CUATROSCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL PESOS M/CTE (\$362.437.000), por concepto de pago de lo no debido del impuesto predial correspondiente a los años gravables 1996 a 2002, junto con los intereses corrientes y/o moratorios a que haya lugar, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa.”***

Con la orden de pago de intereses que se transcribe, esta Sección atendió, a su vez, la petición de restablecimiento del derecho que hizo quien fungía como accionante, para que se le reconocieran “intereses en los términos establecidos en el artículo 154 del Decreto 803 de 1993 del Distrito Capital, modificado por el artículo 1 del Decreto 422 de 1996, en concordancia con el artículo 12 del Decreto

---

<sup>4</sup> El carácter sustantivo de esta exigencia legal se pone de presentes en Sentencias como la del 5 de octubre del 2006, exp. 14570 y del 14 de julio de 2012, exp. 17592, destacándose que la deficiente individualización de las pretensiones no puede subsanarse por interpretación de la demanda ni por la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.

1000 de 1997 y con los artículos 863 y 635 del Estatuto Tributario Nacional”, según lo transcribe la página 2 de la sentencia del 19 de febrero de 2009 (fl. 120 vto), sobre cuya apelación proveyó el fallo del 23 de septiembre de 2010.

La naturaleza de los actos demandados es, entonces, eminentemente particular, en cuanto la liquidación que disponen sólo afecta a Inversiones Los Ángeles S. A., como contribuyente titular de los pagos de lo no debido que el Consejo de Estado ordenó devolver, y único destinatario de los intereses causados respecto de dichos pagos.

Frente a ese alcance subjetivo, el carácter de demandable del acto pasa a determinarse por el contenido definitorio que debe tener, según se explicó al comienzo de este acápite.

Sin duda alguna, tal condición se sujeta a las disposiciones del acto mismo y al ámbito en el que ellas se producen.

Se observa que las resoluciones acusadas liquidaron intereses corrientes por valor de \$461.079.000, e intereses moratorios por la suma de \$4.199.000, totalizando una suma a pagar a Inversiones Los Ángeles S. A. de \$465.278.000.

Ciertamente las anteriores disposiciones expresan la voluntad del ente fiscal sobre las normas, tasas y formas aplicables para la liquidación de los intereses ordenados por la sentencia del 23 de septiembre de 2010, y en esa voluntad se identifica un claro alcance decisorio respecto del valor a devolver por el concepto mencionado.

Sin embargo y en los términos del artículo 135 del CCA, no toda decisión hace pasibles de control judicial a los actos administrativos, sólo aquella que “ponga término a un proceso administrativo”.

En asuntos tributarios, tal proceso corresponde a la actuación formalmente abierta en ejercicio del poder fiscalizador, de oficio o a petición de parte, para que, a través de una sucesión de actos jurídicos autónomos, se inicie, desarrolle y culmine todo un trámite dirigido a determinar los impuestos, tasas y contribuciones a cargo de los obligados por los mismos, vía liquidaciones oficiales; a resolver aspectos relacionados con sus declaraciones, entre los que se encuentran las

devoluciones y/o compensaciones de saldos a favor o pagos de lo no debido; y a imponer las sanciones relacionadas con el incumplimiento de deberes atinentes a ese grupo de tributos o simplemente con la infracción de normas tributarias.

Las resoluciones demandadas no fueron emitidas para definir ese tipo de actuaciones. Estos se expidieron para fijar los intereses correspondientes a los pagos que realizó la accionante y cuya devolución fue ordenada mediante la sentencia que proveyó sobre la legalidad de los actos administrativos que en su momento negaron dicha devolución.

En efecto, por su propia ontología, los intereses constituyen una prestación accesoria a otra principal que los origina, de manera que su existencia depende única e inescindiblemente de la del concepto crediticio al que sirven, bien como retribución del rendimiento o utilidad del mismo, en tanto se restituye al acreedor, o como indemnización del daño que se le causa por impedirle usar dicho crédito durante el tiempo que tarde su redención.

Siguiendo esa lógica, los intereses liquidados por los actos demandados fueron producto de los pagos reconocidos por la tanta veces mentada sentencia del 23 de septiembre de 2010, en cuantía de \$362.437.000, al revocar la sentencia del 19 de febrero de 2009 que, a su vez, desestimó la nulidad de las resoluciones que habían negado la devolución y/o compensación de las sumas a las que ascendían dichos pagos.

Esas resoluciones son pues los actos que terminaron el proceso administrativo relacionado con la procedencia de la devolución de los pagos causantes de los intereses liquidados. Si tales resoluciones no se hubieran demandado y el Consejo de Estado no las hubiera anulado, los capitales no debidos sencillamente no existirían ni, por lo mismo, se habría liquidado interés alguno, pues, se insiste, aquellos son el crédito que origina el interés y la suerte de lo accesorio sigue la de lo principal.

En este orden de ideas, queda claro que la decisión liquidatoria no surgió en el ámbito de una actuación administrativa autónoma, independiente y distinta de la actuación fiscal iniciada para resolver un aspecto propio de las declaraciones de impuesto predial de los años 1996 a 2002, inclusive, cual es el relacionado con la procedencia de la solicitud de devolución de los valores pagados en virtud de las

mismas, sino que emana de la aceptación judicial de esos valores vía examen de legalidad.

De contera, la sentencia que realizó dicho examen constituye el título de los actos aquí demandados, como decisiones dirigidas a ejecutar lo ordenado por tal providencia, sin decidir una actuación previamente abierta para que se reconocieran los intereses liquidados, precisamente porque la jurisdicción ya los había reconocido.

### **EL ALCANCE DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE EJECUTAN LAS SENTENCIAS DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Esta Corporación ha puntualizado que los actos ejecutivos se restringen a cumplir una decisión judicial o administrativa, sin que de éstos puedan surgir situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.

En materia de actos ejecutivos de providencias judiciales, la doctrina administrativista ha sostenido que el incumplimiento de las sentencias no puede abrir nuevamente la vía jurisdiccional para el control de legalidad del acto de cumplimiento<sup>5</sup>, porque ello implicaría desconocer los efectos de la cosa juzgada, facultando al administrado para embarcarse indefinidamente en nuevos procesos, por el hecho de no acatarse todos los términos del fallo o de desconocer los mismos en alguna medida<sup>6</sup>.

En ese sentido, ha señalado que dichos actos se encuentran excluidos del control judicial, precisamente porque no deciden una actuación previamente abierta, sino que se expiden para materializar o ejecutar otras decisiones, salvo cuando omiten o exceden, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en el acto administrativo ejecutado.

Al referirse a la demanda de nulidad de actos dictados en cumplimiento de una sentencia judicial que ordenó restituir dineros adicionalmente pagados por un crédito debido, con la pretensión primigenia de que se reconocieran los intereses

---

<sup>5</sup> Carlos Betancur Jaramillo, *Derecho procesal administrativo*. Medellín, Señal Editora, 1999, 5ª ed. págs. 480-483.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencias del 7 de febrero de 2002, exp. 20869, C. P. Ricardo Hoyos Duque y del 27 de enero de 2012, exp. 20407, C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

de ley sobre dicho concepto, esta Sala plasmó el siguiente criterio en providencia del 26 de septiembre de 2013, en el proceso 20212<sup>7</sup> iniciado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011:

“

- 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 si 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, ....
- 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>8</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>9</sup>.

- 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>10</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 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.”

---

<sup>7</sup> C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez

<sup>8</sup> Sentencia de 22 de agosto de 2002, M.P. Dr. Tarsicio Cáceres Toro, Actor: María Teresa Vallejo Obregón.

<sup>9</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).

<sup>10</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.

## ANÁLISIS DE LA ORDEN DE PAGO DE INTERESES EN EL CASO CONCRETO

En principio, las controversias sobre el monto de los intereses son propias de la ejecución misma y no constituyen una nueva manifestación de voluntad de la administración que amerite un proceso de conocimiento, a menos que al liquidarlos la Administración disponga sobre asuntos sustanciales diferentes que afecten la naturaleza misma de la obligación de pagarlos.

De no ser así, la demanda contra el cálculo de intereses ordenados por sentencia judicial tornaría indefinido el debate correspondiente sobre el pago total que debe recibir el beneficiario de la devolución, en desmedro de la eficiencia judicial.

Según se indicó en la página 10 de esta providencia, la Sentencia del 23 de septiembre de 2010 ordenó devolver a la demandante la suma de \$362.437.000 por concepto de pago de lo no debido, **“junto con los intereses corrientes y/o moratorios a que haya lugar, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa.”**

La parte considerativa a la que remite la anterior disposición, anotó en lo pertinente:

“Respecto de los intereses que la Administración debe liquidar a favor de los contribuyentes que soliciten devolución, es aplicable el artículo 863 E.T<sup>11</sup>.

En el caso de pago de lo no debido, tratándose de liquidación de intereses, debe entrar a valorarse el origen de la obligación objeto de devolución para efecto de liquidarlos, siendo diferente el evento en que el error sea imputable al responsable, que cuando no lo es.

Teniendo en cuenta que en este caso el pago se genera por error del contribuyente, la falencia no es imputable a la administración tributaria, por lo que no se deberán liquidar intereses a partir de realizados los pagos, sino desde que fue notificado el acto administrativo que denegó la devolución solicitada, de conformidad con lo estipulado por el artículo 863 E.T.”

---

<sup>11</sup> “Artículo 863 E.T. “Cuando hubiere un pago en exceso o en las declaraciones tributarias resulte un saldo a favor del contribuyente, solo se causarán intereses corrientes y moratorios en los siguientes casos: Se causan intereses corrientes , cuando se hubiere presentado solicitud de devolución y el saldo a favor estuviere en discusión , desde la fecha de notificación del requerimiento especial **o del acto que niegue la devolución** , según el caso, hasta la fecha del acto o providencia que confirme total o parcialmente el saldo a favor. Se causan intereses moratorios, a partir del vencimiento del término para devolver y hasta la fecha del giro, cheque, emisión del título o consignación (*resaltado del texto original*)”

Como se lee, la sentencia precisa que los intereses corrientes y moratorios son los establecidos en el artículo 863 del ET que transcribe en nota al pie y desde esa perspectiva, el reconocimiento de intereses se representa en una orden clara, expresa y exigible que, por lo mismo, puede ejecutarse por vía judicial.

De otra parte, cuando la orden judicial de pago de intereses se acompaña de factores de precisión como los que se observan en la Sentencia del 23 de septiembre de 2010, no puede pretenderse desconocer el carácter ejecutable de la misma mediante el ejercicio de la acción contenciosa ordinaria contra los actos de liquidación de intereses, para cuestionar los parámetros fácticos y/o jurídicos en los que se fundamentó el cálculo.

Justipreciar en los procesos ordinarios los actos de liquidación de intereses producto de una orden precisa o razonablemente determinable a través de la motivación de la sentencia, como la que ocupa la atención de la Sala, implica abrir un espacio procesal adicional sobre el proceso que reconoció el concepto respecto del cual esos intereses se reconocen.

Sin duda alguna, ello contraría el principio de “cosa juzgada” sobre los fallos que definen las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, regulado por el artículo 175 del CCA, antes de que fuera reformado por la Ley 1437 de 2011, como efecto jurídico que surge cuando mediante decisión de fondo, debidamente ejecutoriada, la jurisdicción ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la causa petendi juzgada en un proceso posterior; y que, como tal, impide que se expidan pronunciamientos futuros sobre el mismo asunto, dado su previo juzgamiento a través de providencias en firme, en clara salvaguarda de la seguridad jurídica.

### **CONCLUSIÓN**

Vista la forma y alcance propios del segundo inciso de la parte resolutive de la sentencia proferida por esta sección el 23 de septiembre de 2010, en consonancia con la motivación de dicha providencia, la Sala estima que las resoluciones demandadas son auténticos actos ejecutivos no demandables ante esta jurisdicción.

En concordancia, la Sala revocará la sentencia apelada para, en su lugar, inhibirse de decidir sobre la pretensión de nulidad de los actos acusados, porque se limitan a ejecutar el fallo referido y, desde esa perspectiva, se encuentran excluidos del control de legalidad al que se reduce la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

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,

### **FALLA**

**REVÓCASE** el numeral primero de la sentencia del 7 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por INVERSIONES LOS ÁNGELES S. A., contra EL DISTRITO CAPITAL. En su lugar se dispone:

**“PRIMERO. INHÍBESE** de proveer sobre la pretensión de nulidad de las Resoluciones DGC-000212 del 31 de marzo de 2011 y DGC-000628 del 16 de agosto del mismo año.”

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ