

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Caducidad

Como la demanda contra los citados oficios fue presentada el 6 de noviembre de 2001, la acción había caducado, motivo por el cual no es posible a la Sala proferir fallo de fondo respecto de tales actos, por ausencia del presupuesto procesal, oportunidad para demandar. En consecuencia, frente a los oficios 2483 y 3843 de 2000, la Sala proferirá fallo inhibitorio.

ACTO ADMINISTRATIVO - Características. Inexistencia / SENTENCIA INHIBITORIA - Procedencia por ineptitud de la demanda / ACTO ADMINISTRATIVO COMPLEJO - No lo es cuando existen varios

Nótese que el demandado no se pronunció sobre solicitud de pago alguna, pues, no la hubo, o por lo menos no fue clara. La respuesta que dio el oficio 4621 de 5 de julio fue la ratificación de una interpretación jurídica, no el rechazo de una solicitud de pago o transferencia de recaudo. En consecuencia, el oficio 4621 no es un acto administrativo, dado que no creó, modificó ni extinguió situación jurídica alguna al demandante. Como el oficio en mención no es acto administrativo, pues, se insiste, se limitó a expresar el criterio del Departamento sobre un punto de derecho, sin constituir manifestación de voluntad alguna del demandado con efectos particulares y concretos respecto del demandante, no es objeto de control judicial (artículos 83 y 85 del Código Contencioso Administrativo), motivo por el cual se impone proferir fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda por cuanto es imposible efectuar un pronunciamiento de fondo. Por último, los actos acusados no son complejos, como erróneamente lo advirtió el a quo, debido a que son pronunciamientos de la Administración con vida jurídica autónoma, expedidos como consecuencia de las distintas solicitudes de la demandante y no se constituyeron mediante el concurso de voluntades de una misma entidad o de entidades diferentes que se unen en una sola.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 83 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ARTICULO 85

NOTA DE RELATORIA: Sobre ineptitud sustantiva de la demanda, Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 23 de junio de 2000, Rad 9916 MP. Delio Gómez Leyva

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HECTOR J. ROMERO DIAZ

Bogotá, D.C., veinte (20) de agosto de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 25000-23-27-000-2001-02322-01(16324)

Actor: DISTRITO CAPITAL

Demandado: EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

FALLO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia de 4 de octubre de 2006, proferida el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, denegatoria de las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos por los cuales el demandado negó la solicitud de consignar al actor el 20% de lo recaudado por concepto del impuesto de vehículos durante los años 1999 a 2001.

ANTECEDENTES

El 18 de abril de 2000 el Distrito Capital solicitó al Secretario de Hacienda de Cundinamarca que le transfiriera el 20% del total recaudado por impuesto de vehículos por el año 1999. Por oficio 2483 de 18 de mayo del mismo año, el Departamento negó la solicitud.

El 28 de junio de 2000 el Distrito Capital reiteró la petición de dar cumplimiento a los artículos 139 y 150 de la Ley 488 de 1998 y los artículos 3 [par transitorio], 5 y 6 del Decreto 2654 de 1998, y, en consecuencia, girara a favor del Distrito Capital el 20% del valor recaudado por el Departamento por concepto del impuesto de vehículos.

Mediante oficio 3843 de 10 de julio de 2000 el Departamento insistió en la negativa con el argumento de que conformidad con los artículos 139 [par] y 150 de la Ley 488 de 1998, el Distrito Capital no hace parte del departamento de Cundinamarca y le corresponde la totalidad del impuesto recaudado en su jurisdicción.

El 7 de junio de 2001 el Distrito Capital solicitó a la nueva administración departamental que le informara la posición oficial de la actual administración en relación con la participación del Distrito Capital en los recaudos del impuesto de vehículos por parte del departamento de Cundinamarca.

Por oficio 4621 de 5 de julio del mismo año el Departamento ratificó el alcance dado al artículo 139 [par] de la Ley 488 de 1998.

DEMANDA

El DISTRITO CAPITAL solicitó la nulidad de los oficios 2483 de 8 de mayo de 2000; 3843 de 10 de julio de 2000 y 4621 del 5 de julio de 2001 expedidos por el Departamento de Cundinamarca.

A título de restablecimiento del derecho pidió que se ordene al demandado transferir al actor el 20% del total de lo recaudado en su jurisdicción por concepto de impuesto, sanción e intereses en relación con el impuesto sobre vehículos por los años 1999 a 2001 respecto de las declaraciones en que se informó como dirección la del Distrito Capital¹. Además, pidió que se condene al Departamento, a título de lucro cesante, al pago de los rendimientos producidos por el dinero que no se transfirió desde la negativa a cumplir hasta cuando se produzca el giro efectivo de los dineros.

La demandante invocó como transgredidos los artículos 6 de la Constitución Política y 139 y 150 de la Ley 488 de 1998. Como concepto de violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

El Distrito Capital tiene un régimen jurídico especial (artículos 322 de la Constitución Política y 1 y 2 del Decreto 1421 de 1993).

La interpretación correcta de los artículos 139 [par] y 150 de la Ley 488 de 1998 lleva a concluir que tanto el demandado como el Distrito Capital son beneficiarios del impuesto de vehículos dentro de sus jurisdicciones, motivo por el cual conforme al artículo 150 de la Ley 488 Bogotá no está obligada a enviar a los municipios suma alguna de lo que recauda en su jurisdicción, pero sí tiene derecho a recibir el 20% de lo recaudado por el Departamento. Ello, porque es una ciudad por donde circulan grandes cantidades de vehículos sin pagar el impuesto correspondiente por estar matriculados en municipios distintos.

Después de hacer un recuento normativo sobre los antecedentes del impuesto unificado de vehículos, concluyó que como el Distrito Capital ha tenido la condición de propietario de las rentas municipal y departamental, al unirse en todo el territorio esas rentas para ser distribuidas entre los departamentos (80%) y los municipios (20%), debía aclararse cuál era la situación del Distrito Capital, motivo por el cual se expidió el artículo 139 [par] de la Ley 488 de 1998, norma que constituye una prohibición para el Departamento, dado que no está facultado para intervenir en el recaudo que el Distrito Capital hace en su jurisdicción.

¹ El porcentaje en mención fue fijado en \$15.200.684.933, con base en el oficio SHA-DEH 005611 de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca con corte a 30 de junio de 2001.

Tan clara es la obligación que tiene el demandado de transferir al Distrito Capital el 20% del recaudo que así lo reconoció la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda en concepto 016 de 5 de febrero de 1999. Además, los restantes departamentos han girado a Bogotá el porcentaje en mención, como se advierte en el cuadro de recaudo realizado por la Subdirección de Operación Bancaria de la Dirección Distrital de Tesorería.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El departamento propuso las siguientes excepciones:

1. Inexistencia de vínculo jurídico o perjuicios derivados de los actos administrativos demandados.

El impuesto de vehículos establecido por la Ley 488 de 1998 fijó un sistema especial y autónomo para el Distrito Capital y el departamento de Cundinamarca, bajo el cual el primero tenía el 100% de lo recaudado por los vehículos matriculados en su jurisdicción y a su vez no hacía parte del departamento para efectos de la participación sobre los vehículos matriculados ante el departamento. Bajo este régimen especial y autónomo el Distrito Capital no cede ni recibe rentas de otros entes territoriales.

En desarrollo del Decreto 2654 de 1998 el demandado suscribió un convenio con el Banco Ganadero para la recepción de las declaraciones tributarias del impuesto de vehículos y en desarrollo del mismo no se giraba suma alguna al Distrito Capital. La conducta cuestionada son los hechos y la postura fáctica que asumió el departamento y los supuestos perjuicios son por hechos y no por los oficios demandados.

2. Los oficios demandados no son actos administrativos y la acción procedente era la reparación directa.

Los oficios acusados no son actos administrativos, dado que son sólo opiniones de los funcionarios del Departamento en las cuales se hacen precisiones de orden legal, no constitutivas ni modificatorias de derechos.

Como el eventual perjuicio que reclamó el demandante no provino de actos administrativos sino de hechos, esto es, la supuesta apropiación que el demandado hizo de dineros que correspondían al actor, la acción pertinente era la de reparación directa.

4. Excepción de incompetencia

Dado que la acción procedente era la de reparación directa, la competente para conocer de la misma es la Sección Tercera del Tribunal y no la Cuarta, por lo cual debe declararse la excepción de falta de competencia funcional (artículo 97 [2] del Código de Procedimiento Civil).

En subsidio debe analizarse la excepción teniendo en cuenta que el asunto en discusión no es de impuestos, sino de distribución de rentas interterritoriales, puesto que lo que se discute es a quién pertenece una renta territorial, como es la proveniente del impuesto de vehículos.

5. Excepción de caducidad de la acción

De considerarse que los oficios 2483 y 3843 de 2000 son actos administrativos, lo cual no es cierto, la acción de nulidad y restablecimiento estaría caducada, por lo que el único acto objeto de control judicial sería el oficio 4621 de 2001. No obstante, dicho oficio no es acto administrativo porque no contiene ninguna decisión.

Además, no tiene sentido encadenar los tres oficios en mención para justificar que el 4621 de 2001 agotó la vía gubernativa, pues, ello equivaldría a dejar al arbitrio de los administrados la decisión acerca de cuál acto agota la vía gubernativa, a pesar que no haya resuelto recurso alguno. En este caso, el oficio 4621 no decidió ningún recurso; simplemente fijó la posición de la nueva administración frente al giro del 20% del impuesto de vehículos.

6. Excepción de legalidad, porque el Departamento actuó conforme a la Constitución y la ley

La Ley 488 de 1998 consagró un criterio general de distribución del impuesto de vehículos así: el 80% para el departamento y el 20% para el municipio donde circulan los vehículos.

La interpretación armónica de los artículos 139 y 150 de la Ley 488 de 1998 lleva a concluir que Bogotá D.C., goza de autonomía frente a la renta proveniente del impuesto de vehículos y para los efectos de dicho impuesto no se considera municipio ni debe ceder nada a los demás municipios del país.

En consecuencia, le corresponde el 100% de los ingresos de los vehículos matriculados en la ciudad y no debe ceder el 20% del recaudo a otro municipio, aun cuando el vehículo transite en el último. Además, como consecuencia de la autonomía del Distrito Capital no recibe transferencias como municipio, porque para efectos del impuesto no se considera municipio de Cundinamarca, lo que significa que si un vehículo matriculado en Cundinamarca circula en Bogotá, no da lugar a transferencias del departamento a su favor.

Sin embargo, el Distrito Capital considera que no debe entregar rentas a los demás municipios del país, pero sí recibirlas del departamento de Cundinamarca. Lo anterior se corrobora con el formulario de declaración del impuesto de vehículos, en el cual no se incluye información del municipio donde reside o transita el propietario del vehículo matriculado en Bogotá, de tal forma que el Distrito Capital se queda con el 100% del recaudo.

En el último proyecto de reforma tributaria se propone cambiar el sistema de distribución del impuesto de vehículos, ya que incluye la participación de Bogotá respecto de vehículos matriculados en el Departamento pero que circulan en la ciudad y obliga a transferir las rentas de los municipios matriculados en Bogotá cuando los mismos circulan en otros municipios. Lo anterior corrobora que para dar una interpretación contraria a la del demandado es necesario expedir una ley que modifique la 488 de 1998.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal declaró no probadas las excepciones de inexistencia de actos administrativos, error en la acción propuesta y falta de competencia del juez, puesto que los oficios demandados sí son actos administrativos, dado que expresan la voluntad de la Administración y crean una situación jurídica particular

y concreta, motivo por el cual la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 85 del Código Contencioso Administrativo). Además, es un asunto de competencia de la Sección Cuarta del Tribunal (artículo 18 del Decreto 2288 de 1989).

También declaró no probada la excepción de caducidad de la acción, dado que los oficios demandados constituyen un acto complejo, toda vez que se refieren a una misma situación jurídica y cada oficio es generado como consecuencia del anterior. Por lo tanto, la acción fue instaurada oportunamente, por cuanto la demanda se interpuso antes de vencer el plazo de cuatro meses, contados a partir del 6 de julio de 2001.

En relación con la excepción de legalidad el *a quo* sostuvo que tiene ver con el fondo de asunto, respecto del cual negó las pretensiones por las siguientes razones:

Del análisis de los artículos 322 de la Constitución Política, 2 y 175 del Decreto 1421 de 1993 y 138 y siguientes de la Ley 488 de 1998, así como de la sentencia C-790 de 1999, se deduce que el impuesto sobre vehículos automotores, es de carácter nacional y no territorial, ya que dicha renta fue cedida a los entes territoriales.

Por ser un impuesto del orden nacional, el legislador goza de plena autonomía para fijar los elementos básicos del tributo y los procedimientos de administración y recaudo del mismo. En ejercicio de dicha autonomía, la Ley 488 de 1998 otorgó al Distrito Capital un régimen especial y le concedió la facultad de disponer de la totalidad de lo recaudado en su jurisdicción, exonerándolo de la obligación de ceder a otros municipios parte de tal recaudo.

En virtud del régimen propio, el Distrito Capital se constituye como ente independiente del departamento de Cundinamarca y no está sujeto a la regla de distribución que consagra el artículo 150 de la Ley 488 de 1998, motivo por el cual el Departamento no debe transferirle el 20% de lo recaudado por él, cuando el contribuyente informe una dirección ubicada en Bogotá D.C. En sentencia C-776 de 2001 la Corte Constitucional reiteró el régimen especial que tiene el Distrito Capital.

RECURSO DE APELACIÓN

El demandante apeló por las siguientes razones:

Según los antecedentes legales del nuevo impuesto sobre vehículos automotores creado por la Ley 488 de 1998, los departamentos no fueron titulares de los impuestos sustituidos por aquél.

De acuerdo con la sentencia C-720 de 1999, el impuesto de vehículos automotores es un tributo nacional de renta cedida a los departamentos y al Distrito Capital en la proporción que correspondía al sustituido impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores y los municipios y distritos en la proporción al impuesto de circulación y tránsito.

Del desarrollo histórico del impuesto sobre vehículos automotores se concluye que Bogotá tiene un doble derecho, uno derivado del impuesto causado por los vehículos matriculados en el Distrito Capital y otro, la participación municipal que corresponde respecto de los contribuyentes que declaren tener su domicilio en la ciudad.

Para efectos del artículo 150 de la Ley 488 de 1998 Bogotá es un municipio, porque de conformidad con el artículo 356 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, el Distrito es funcionalmente departamento y municipio a la vez, porque la intención del legislador es designar como beneficiario de una parte del tributo al municipio en el que se presume que el vehículo transita y, porque Bogotá era, al igual que los demás municipios, era beneficiaria del impuesto de circulación. La eliminación del impuesto de circulación se quiere compensar con el 20% previsto en el artículo 150 de la Ley 488 de 1998.

La intención del legislador es que todos los entes municipales participen del 20% del recaudo por concepto de los vehículos que circulan en sus vías y el hecho de que no se mencione expresamente al Distrito Capital en algunos apartes de la Ley no debe interpretarse como la voluntad expresa de perjudicar al demandante.

El que el párrafo del artículo 139 de la Ley 488 de 1998 no incluya al Distrito Capital, no significa que no tenga participación sobre el recaudo del

impuesto de vehículos que circulen en Bogotá, a pesar de estar matriculados en Cundinamarca. La Ley 488 de 1998 estableció que el Departamento no incluye a Bogotá y determinó que el Distrito Capital no tiene que transferir al Departamento ninguna suma de dinero por concepto del recaudo del impuesto de vehículos matriculados en su jurisdicción, sino que estos deberían pagar el tributo en Cundinamarca, toda vez que de acuerdo con la Constitución Bogotá pertenece a Cundinamarca y es su capital.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El demandante reiteró los argumentos expuestos con ocasión del recurso de apelación y el Departamento insistió en los planteamientos de la contestación.

El Ministerio Público pidió confirmar la sentencia apelada por las razones que siguen:

Del artículo 356 de la Constitución Política y del Decreto 1421 de 1993 no se entiende que el Distrito Capital funcione también como Departamento. En consecuencia, de la norma constitucional en mención no puede inferirse que el Distrito Capital tenga derecho al 20% de lo recaudado por concepto del impuesto de vehículos en Cundinamarca.

El hecho de que el artículo 322 de la Carta consagre un régimen especial para el Distrito Capital, no significa que quede excluido del régimen general en materia impositiva, pues, mientras el legislador no prevea un tratamiento especial, al Distrito Capital le son aplicables las leyes generales que regulan impuestos en el territorio nacional.

La expresión *“para los efectos de este impuesto”* del artículo 150 de la Ley 488 de 1998, debe entenderse referida no sólo a la declaración y pago del impuesto sino a la destinación posterior, esto es, la transferencia de recursos, que es inherente a la administración a que se refiere el artículo 146 de la citada ley. El legislador previó el porcentaje en que los departamentos debían disponer de los recursos con destino a los municipios, aunque en el caso del Distrito Capital, dispuso que no quedara incluido en Cundinamarca.

La previsión legal de que Cundinamarca no incluye el Distrito Capital, debe entenderse en el sentido de que éste no es beneficiario de la transferencia en mención, lo cual atiende al principio de equidad, si se tiene en cuenta que al Distrito Capital se le asignó la totalidad del impuesto que recaude, por lo que bien podía el legislador excluirlo de recibir, además, el valor de la transferencia del 20% en mención, según la interpretación del artículo 139 de la Ley 488 de 1998.

CONSIDERACIONES

En los términos de la apelación interpuesta por la demandante, decide la Sala si se ajustan a derecho los oficios 2483 de 8 de mayo de 2000; 3843 de 10 de julio de 2000 y 4621 del 5 de julio de 2001 expedidos por el Departamento de Cundinamarca.

Pues bien, los actos acusados son los siguientes:

1. Oficio 2483 de 8 de mayo de 2000 en virtud del cual el Secretario de Hacienda y el Director de Rentas del departamento de Cundinamarca negaron al actor la solicitud de 18 de abril de 2000 de consignar a su favor el 20% de lo recaudado por impuesto de vehículos durante 1999, con fundamento en los artículos 139 y 150 de la Ley 488 de 1998 y 3 [par trans] y 6 del Decreto 2654 de 1998 (folios 44 a 49). En la respuesta, la Administración Departamental sostuvo que no puede entregar dinero alguno a otra entidad territorial, pues los artículos 146 y 150 de la Ley 488 de 1998 son claros al precisar que el Distrito Capital sólo tiene derecho al impuesto recaudado en su jurisdicción (folios 42 y 43).

2. Oficio 3843 de 10 de julio de 2000 por el cual el Secretario de Hacienda de Cundinamarca negó la nueva petición del Distrito Capital de girar a su favor, dentro de los diez días siguientes al recibo de la solicitud, el 20% de lo recaudado por concepto de vehículos automotores respecto de las declaraciones en que consta como dirección informada la de Santa Fe de Bogotá (folios 32 a 41). En el citado oficio, el Departamento insistió en que el Distrito Capital no tiene derecho a la transferencia del recaudo que reclama, dado que no se entiende como un municipio más de Cundinamarca (artículo 139 [par] de la Ley 488 de 1998). Además, tiene derecho a todo el impuesto que recaude en su jurisdicción (artículo 150 *ibídem*).

Cabe anotar que en ninguno de los oficios se le advirtió al Distrito Capital la procedencia de recurso administrativo alguno en contra de los mismos, motivo por el cual el actor podía demandarlos directamente ante la Jurisdicción, como lo prevé el artículo 135 [3] del Código Contencioso Administrativo.

No obstante, los citados oficios debían ser demandados dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 136 [2] del Código Contencioso Administrativo), esto es, dentro de los cuatro meses contados a partir del día siguiente a la notificación del acto.

En este caso, el oficio 2483 de 8 de mayo de 2000 se notificó al actor el mismo día (folio 42) y el oficio 3843 de 10 de julio de 2000 se le notificó al día siguiente (folio 30). En consecuencia, el demandante debía presentar la demanda contra el oficio 2483 hasta el 11 de septiembre de 2000, dado que el 9 del mismo mes, era día inhábil. Y, el oficio 3843 debía demandarse hasta el 14 de noviembre de 2000, por cuanto el 12 de dicho mes también fue inhábil (artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal).

Como la demanda contra los citados oficios fue presentada el 6 de noviembre de 2001 (folio 18), la acción había caducado, motivo por el cual no es posible a la Sala proferir fallo de fondo respecto de tales actos, por ausencia del presupuesto procesal, oportunidad para demandar. En consecuencia, frente a los oficios 2483 y 3843 de 2000, la Sala proferirá fallo inhibitorio.

3. Oficio 4621 de 5 de julio de 2001, notificado el 6 del mismo mes (folio 23), en el cual se dio respuesta a la siguiente petición, formulada por el Secretario de Hacienda del Distrito Capital el 11 de junio del mismo año (folios 24 a 29):

“Asunto: impuesto sobre vehículos automotores. Participación.

[...]en mi calidad de Secretario de Hacienda de Bogotá, **con el fin de conocer la posición oficial de la actual administración en relación con el tema de la referencia**, a continuación me permito poner en su conocimiento las siguientes consideraciones:

[...]

III. Conclusión

De las anteriores consideraciones de índole normativo y fáctico, **la Administración Tributaria Distrital esta (sic) interesada en conocer la posición de la nueva administración del Departamento de**

Cundinamarca, frente al giro que del 20% del impuesto, sanción e intereses por concepto de impuesto sobre vehículos automotores debe realizar el Departamento de Cundinamarca a favor del Distrito Capital, cuando en cumplimiento de las normas antes señaladas los propietarios declaren como dirección la ciudad de Bogotá.

Para una mayor comprensión y seguimiento enviamos copia de los documentos señalados **y una vez sea evaluado el tema que genera esta comunicación**, agradezco se ordene al funcionario competente efectuar la consignación respectiva del recaudo correspondiente a los años 1999, 2000 y 2001 en la cuenta de ahorros número 126-026429 - 07 de Bancolombia a nombre de la Dirección Distrital de Tesorería.

[...]"

A diferencia de las peticiones que motivaron la expedición de los oficios 2483 de 8 de mayo de 2000 y 3843 de 10 de julio del mismo año, en las cuales se pidió al demandado que transfiriera al Distrito Capital el 20% de lo recaudado por impuesto de vehículos, la solicitud parcialmente transcrita se formuló **para conocer el criterio u opinión del Departamento acerca de la participación del Distrito Capital en el 20% de lo recaudado por el demandado.**

No se pidió de manera clara y concreta el pago o transferencia del 20% de lo recaudado por el Departamento por concepto de impuesto de vehículos. Sólo se solicitó que se evaluara el tema y que una vez dilucidado el punto, se procediera por el funcionario competente a consignar los dineros correspondientes a favor del Distrito Capital.

Como el Departamento entendió que se le estaba pidiendo una opinión, mediante oficio 4621 de 5 de julio de 2001, respondió:

“Ref: Cobro 20% impuesto de vehículos automotores

[...] la Administración Departamental se ratifica en la interpretación que hasta la fecha se ha dado de la Ley 488 de 1998, sustentados en el parágrafo del artículo 139 que dispuso [...]

El Legislador no consideró al Distrito Capital como un municipio más del Departamento de Cundinamarca, sino por el contrario como un ente territorial autónomo y de hecho lo facultó para mantener el recaudo en un 100% del impuesto de vehículos automotores”

Nótese que el demandado no se pronunció sobre solicitud de pago alguna, pues, no la hubo, o por lo menos no fue clara. La respuesta que dio el oficio 4621 de 5 de julio fue la ratificación de una interpretación jurídica, no el rechazo de una solicitud de pago o transferencia de recaudo.

En consecuencia, el oficio 4621 no es un acto administrativo, dado que no creó, modificó ni extinguió situación jurídica alguna al demandante. Como el oficio en mención no es acto administrativo, pues, se insiste, se limitó a expresar el criterio del Departamento sobre un punto de derecho, sin constituir manifestación de voluntad alguna del demandado con efectos particulares y concretos respecto del demandante, no es objeto de control judicial (artículos 83 y 85 del Código Contencioso Administrativo), motivo por el cual se impone proferir fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda por cuanto es imposible efectuar un pronunciamiento de fondo².

Por último, los actos acusados no son complejos, como erróneamente lo advirtió el a quo, debido a que son pronunciamientos de la Administración con vida jurídica autónoma, expedidos como consecuencia de las distintas solicitudes de la demandante y no se constituyeron mediante el concurso de voluntades de una misma entidad o de entidades diferentes que se unen en una sola.

Las razones anteriores son suficientes para revocar la sentencia apelada, denegatoria de las súplicas de la demanda, y, en su lugar proferir fallo inhibitorio por caducidad de la acción frente a los oficios 2483 de 8 de mayo de 2000 y 3843 de 10 de julio del mismo año y por inepta demanda respecto del oficio 4621 de 2001.

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 la sentencia de 4 de octubre de 2006 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, proferida dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho del DISTRITO CAPITAL contra el DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA. En su lugar, dispone:

² En similar sentido se pronunció esta Sección en sentencia de 23 de junio de 2000, expediente 9916, C.P. doctor Delio Gómez Leyva, en la cual se profirió fallo inhibitorio por encontrarse probada la excepción de inepta demanda dado que los actos acusados no eran demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Criterio semejante expuso la Sección Segunda en sentencias de 18 de septiembre de 1997, expediente 14569 C.P. doctora Dolly Pedraza de Arenas y de 25 de febrero de 2000, expediente 2612-99, C. P. doctor Carlos Orjuela Góngora, entre otras.

DECLÁRASE inhibida la Sala para resolver de fondo el asunto, por las razones expuestas en la parte motiva.

Cópiese, notifíquese, 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

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ