CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 68001-23-33-000-2024-00318-01 (30962)
Demandante: Sierracol Energy Andina, LLC
Demandada: Distrito de Barrancabermeja

Temas: Actos susceptibles de recursos y de control judicial. Inepta demanda por ausencia de acto demandable.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide recurso de apelación[1] interpuesto por el Distrito de Barrancabermeja, en contra de la sentencia del 20 de agosto de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo Oral de Santander, a través del cual se determinó[2]:

> *"**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad del Acto Administrativo No.413 del 20 de septiembre de 2023, proferido por la secretaría de Hacienda y Tesorería Municipal del Distrito de Barrancabermeja, y del Acto Administrativo No. 0549 del 5 de diciembre de 2023, mediante el cual se inadmitió el recurso de reconsideración interpuesto en contra del Acto Administrativo del 21 de diciembre de 2022.*
>
> *A título de restablecimiento del derecho ORDENAR al Distrito de Barrancabermeja reintegrar a Sierracol Energy Andina, LLC de manera indexada el valor pagado por concepto de impuesto de alumbrado público correspondiente al mes de agosto de agosto de 2023 el cual asciende al valor de $ 1.128.344.772,20.*
>
> ***SEGUNDO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva.*
>
> ***TERCERO: SIN CONDENA** en costas en esta instancia*
>
> ***CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia **ARCHIVAR**, previas las anotaciones en SAMAI."*

ANTECEDENTES

[1] Samai Tribunal, índice 31. Ingresó al despacho el pasado 27 de mayo de 2026.
[2] Samai Tribunal, índice 28.

Actuación Administrativa

Mediante el Oficio No. 413 del 20 de septiembre de 2023, notificado 22 de septiembre del mismo año, el Secretario de Hacienda y del Tesoro Municipal del Distrito de Barrancabermeja solicitó a Sierracol Energy Andina, LLC ("Sierracol") «*la cancelación de los dineros que se adeudan a la administración municipal de Barrancabermeja, por concepto de Impuesto de Alumbrado Público, conforme a lo establecido en el Acuerdos Municipal No. 022 de 2005, No. 017 de 2014 y Acuerdo 015 de 2020*»[3]. En ese oficio señaló que, de acuerdo con el informe presentado por ISAGEN, debía cancelar por concepto de impuesto de alumbrado público la suma de $1.128.344.772,20 por el mes de agosto de 2023. El 9 de octubre de 2023, Sierracol consignó la suma mencionada en la cuenta informada por el Distrito de Barrancabermeja[4].

Frente a este oficio, Sierracol presentó el 20 de noviembre de 2023 recurso de reconsideración en el cual alegó: indebida notificación, ausencia de un acto previo, el carácter desproporcionado e irrazonable de la tarifa del impuesto, la ausencia de motivación y la vulneración del espíritu de justicia[5].

El 5 de diciembre de 2023, el Distrito de Barrancabermeja notificó por correo electrónico el Oficio No. 549 del 5 de diciembre del mismo año mediante el cual manifestó la improcedencia del recurso de reconsideración en contra el Oficio No. 413 del 20 de septiembre de 2023. Al respecto, señaló que «*dicho escrito es un simple requerimiento que no cumple con las veces de un acto administrativo o título ejecutivo el cual pueda ser susceptible de reconsideración por carecer de las formalidades que establece la norma frente al caso en concreto*»[6].

Sierracol interpuso el 20 de diciembre de 2023 recurso de reposición contra el Oficio No. 549 solicitando la admisión del recurso de reconsideración interpuesto[7].

DEMANDA Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Pretensiones de la demanda y normas violadas

Mediante apoderado judicial, y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el **demandante** presentó las siguientes pretensiones:

[3] Samai Tribunal, índice 3, 2ED_MPV35124TASSIERRACOL(.pdf) NroActua 3 (fl. 64).
[4] Samai Tribunal, índice 3, 2ED_MPV35124TASSIERRACOL(.pdf) NroActua 3 (fl. 146).
[5] Samai Tribunal, índice 3, 2ED_MPV35124TASSIERRACOL(.pdf) NroActua 3 (fls. 65 a 125).
[6] Samai Tribunal, índice 3, 2ED_MPV35124TASSIERRACOL(.pdf) NroActua 3 (fls. 126 a 127).
[7] Samai Tribunal, índice 3, 2ED_MPV35124TASSIERRACOL(.pdf) NroActua 3 (fls. 128 a 143).

«***7.1.*** *Declarar la nulidad del Acto Administrativo número 549, del 5 de diciembre de 2023, proferido por la Secretaría de Hacienda y Tesorería Municipal del Distrito de Barrancabermeja, y del Acto Administrativo Ficto que se configuró el 29 de diciembre de 2023, mediante los cuales se inadmitió y rechazó, respectivamente, el recurso de reconsideración interpuesto en contra del Acto Administrativo número 413 del 20 de septiembre de 2023.*

7.2. *Que, como consecuencia de la nulidad del Acto Administrativo número 549 del 05 de diciembre de 2023, y del Acto Administrativo Ficto que se configuró el 29 de diciembre de 2023, y a título de restablecimiento de derecho, se declare que el Distrito de Barrancabermeja sí debió admitir el recurso de reconsideración interpuesto y que, por lo tanto, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, el Honorable Tribunal debe estudiar y pronunciarse de fondo sobre la legalidad del Acto Administrativo en virtud del cual el Distrito liquidó el impuesto de alumbrado público a* ***SIERRACOL*** *por el periodo de agosto de 2023.*

7.3. *Declarar la nulidad del Acto Administrativo número 413 del 20 de septiembre de 2023, mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Tesorería Municipal del Distrito de Barrancabermeja, Santander, liquidó el impuesto sobre el servicio de alumbrado público a SIERRACOL por el periodo de agosto de 2023.*

7.4. *Que, como consecuencia de la nulidad del Acto Administrativo número 413 del 20 de septiembre de 2023, y a título de restablecimiento del derecho, se reconozca que* ***SIERRACOL*** *no debe pagar ningún valor al Distrito de Barrancabermeja por concepto de Impuesto sobre el servicio de alumbrado público por el mes de agosto del año 2023.*

7.5. *Que, también como consecuencia de la nulidad del Acto Administrativo número 413 del 20 de septiembre de 2023, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene la devolución de los importes sufragados por mi representada por concepto de impuesto sobre el servicio de alumbrado público por el mes de agosto del año 2023*».

Invocó como normas vulneradas los artículos 29, 363 y 683 de la Constitución Política; 570, 712, 719, 720 y 726 del Estatuto Tributario; 40 y 42 del CPACA, y 276, 449 y 453 del Acuerdo 015 de 2020.

Concepto de la violación y oposición

Bajo el siguiente concepto de violación en la demanda se sustentaron los cargos y en la contestación se ejerció el derecho de contradicción así:

Primer cargo: naturaleza de acto administrativo del Oficio 413 e ilegalidad de la inadmisión del recurso de reconsideración.

1. La **demandante** sostuvo que el Oficio 413 es un acto administrativo en sentido material, pese a su denominación, por reunir los tres elementos decantados por la jurisprudencia: es una declaración unilateral, expedida en ejercicio de función

administrativa, que produce efectos jurídicos directos, en tanto liquida el tributo y exige su pago con remisión del comprobante. Precisó que, conforme al artículo 276 del Acuerdo 015 de 2020, la liquidación corresponde al Distrito respecto de quienes no son usuarios de la electrificadora, y que ISAGEN no le factura el tributo, de modo que el Oficio 413 es el único acto liquidatorio existente. Agregó que, al inadmitirse el recurso y guardar silencio sobre la reposición, se agotó la sede administrativa, por lo que —según la jurisprudencia que invocó— corresponde al juez anular esa actuación y pronunciarse de fondo sobre la legalidad de la liquidación.

2. El **Distrito** se opuso al cargo y propuso la excepción previa de inexistencia de acto administrativo susceptible de control judicial. Señaló que, según el artículo 43 del CPACA, solo son demandables los actos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación, y que el Oficio 413 no reúne los requisitos formales de un acto propio del procedimiento de fiscalización y determinación, sino que corresponde a «*un acto de comunicación para efectivizar el artículo 273 del Acuerdo 015 de 2020*». Destacó que a la demandante «*no se le ha adelantado proceso de fiscalización y determinación*» por el período discutido, de manera que no se cumplió el procedimiento tributario regulado en el estatuto distrital, y que el documento se traduce en un oficio no vinculante con el que se gestiona que los usuarios de ISAGEN se vean advertidos del cumplimiento del tributo. Por esa misma razón, sostuvo que el oficio no se cuenta entre los actos susceptibles del recurso de reconsideración en los términos del artículo 720 del Estatuto Tributario[8].

Segundo cargo: indebida notificación del Oficio 413.

1. La **demandante** adujo que el oficio no indicó los recursos que procedían en su contra, con desconocimiento del artículo 570 del Estatuto Tributario y del artículo 29 de la Constitución Política, lo que le impidió conocer con certeza los medios de defensa disponibles y comprometió su derecho de contradicción.

2. El **Distrito** manifestó que el envío efectuado el 22 de septiembre de 2023 «*no corresponde a una notificación personal regulada para los actos propios y formales del procedimiento de fiscalización y determinación de los impuestos*», reiterando que el documento no tenía la naturaleza que la demandante le atribuye.

Tercer cargo: ausencia de acto previo a la determinación del tributo.

1. La **demandante** afirmó que la expedición del Oficio 413 no fue precedida por ningún acto preparatorio o de trámite. Con fundamento en los artículos 40 y 42 del CPACA y en la jurisprudencia del Consejo de Estado, sostuvo que en los tributos respecto de los cuales no existe deber formal de declarar la Administración debe emitir un acto previo que permita al contribuyente discutir los elementos de la

[8] Samai Tribunal, índice 11, 7_MemorialWeb_CONTESTACIONDELADEMANDA(.pdf) NroActua 11 (fl. 4).

obligación antes de su cobro, so pena de nulidad por violación del debido proceso.

2. El **Distrito** no formuló oposición autónoma frente a este cargo. En el marco de la excepción previa reconoció que a la demandante no se le adelantó proceso de fiscalización y determinación por el período discutido, circunstancia de la que dedujo el carácter no vinculante del oficio.

Cuarto cargo: falta de motivación de los actos demandados.

1. La **demandante** sostuvo que el Oficio 413 se limita a solicitar el pago y a remitirse a un informe de ISAGEN, sin expresar las razones de hecho y de derecho que sustentan la exigencia, con infracción de los artículos 712 y 719 del Estatuto Tributario y 42 del CPACA.

2. El **Distrito** replicó que los oficios demandados «*no adolecen de falsa motivación, pues encuentran su sustento en la norma aplicable al caso concreto*», y que no era posible resolver un recurso interpuesto contra un documento que no correspondía a una liquidación oficial, a una sanción ni a una orden de reintegro, «*pues el trámite administrativo para su consolidación nunca se llevó a cabo*»[9].

Quinto cargo: desproporción de la tarifa y violación del espíritu de justicia.

1. La **demandante** alegó que la tarifa del 10% sobre el consumo privado no consulta los costos de prestación del servicio y desconoce los artículos 363 de la Constitución Política y 683 del Estatuto Tributario. Con apoyo en el Estudio Técnico de Referencia del propio Distrito, señaló que aporta el 40,18 % del recaudo total del tributo y que, junto con otro contribuyente, la concentración asciende al 51,99 %, resultado que estimó contrario a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad fijados en la sentencia de unificación de esta Sección del 6 de noviembre de 2019, exp. 23103.

2. El **Distrito** no presentó argumentos de oposición sobre la proporcionalidad de la tarifa. Se limitó a sostener la sujeción pasiva de la demandante, con fundamento en los artículos 269 a 271 del Acuerdo 015 de 2020, que definen como sujetos pasivos a los usuarios, suscriptores o consumidores del servicio de energía eléctrica en la jurisdicción distrital.

Adicionalmente, y frente a las pretensiones de restablecimiento del derecho, el Distrito propuso la excepción de indebido agotamiento de la solicitud de devolución, con fundamento en que no se acreditó el cumplimiento del procedimiento y de los requisitos previstos en los artículos 525 y 526 del Acuerdo 015 de 2020[10].

[9] Samai Tribunal, índice 11, 7_MemorialWeb_CONTESTACIONDELADEMANDA(.pdf) NroActua 11 (fl. 5).
[10] Samai Tribunal, índice 11, 7_MemorialWeb_CONTESTACIONDELADEMANDA(.pdf) NroActua 11 (fl. 6).

Previo pronunciamiento de la parte demandante frente a las excepciones previas propuestas por el Distrito[11], el Tribunal declaró, mediante auto del 6 de marzo de 2025, no probada la excepción previa, al considerar que la decisión contenida en el Oficio 413 es definitiva por cuanto creó una situación jurídica particular[12]. Contra esa providencia no se interpuso recurso.

SENTENCIA APELADA Y RECURSO DE APELACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA

El Tribunal accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda[13], declaró la nulidad de los Oficios 413 y 549 y ordenó el reintegro indexado de lo pagado. A su vez, la parte demandada apeló[14] la decisión del a quo expresando sendos reproches. Los motivos del fallo impugnado y los argumentos de la alzada son los siguientes:

Primer cargo: naturaleza del Oficio 413 como acto susceptible de control judicial.

1. El **Tribunal** se remitió a lo resuelto en el auto del 6 de marzo de 2025, que declaró no probada la excepción previa, y se abstuvo de emitir nuevo pronunciamiento sobre el punto, por considerarlo definido en el curso del proceso.

2. La parte **demandada** sostuvo que el fallo incurrió en error de derecho al calificar el oficio como liquidación oficial y que el a quo razonó de manera tautológica, al dar por supuesto lo que debía demostrar. Expuso, mediante un cuadro comparativo, que una liquidación oficial supone un acto previo, un procedimiento de fiscalización, contenido decisorio, procedencia de recursos y mérito ejecutivo, atributos de los que carece el documento demandado. Añadió que este se limitó a comunicar una cuantificación mensual obtenida de aplicar una fórmula preexistente —el Acuerdo 015 de 2020— a datos suministrados por un tercero, y que la obligación no nace del oficio sino de la norma general, que goza de presunción de legalidad y no fue demandada.

Segundo cargo: violación del debido proceso por ausencia de acto previo.

1. El **Tribunal** declaró probado el cargo. Con fundamento en la jurisprudencia de esta Sección según la cual, en los tributos respecto de los cuales el contribuyente no tiene el deber formal de declarar, la autoridad debe emitir un acto previo a la determinación, concluyó que «*el derecho al debido proceso de la Sierracol Energy Andina,*

[11] Samai Tribunal, índice 12, 8_MemorialWeb_Otro-MPV84224TASSi(.pdf) NroActua 12.
[12] Samai Tribunal, índice 19, AutoqueOrdenaCorrerTraslado(.pdf) NroActua 19.
[13] Samai Tribunal, índice 28, SentenciadePrimeraInstancia(.pdf) NroActua 28.
[14] Samai Tribunal, índice 31, 21_MemorialWeb_RECURSODEAPELACIONCONTRASENTENCIADEPRIMERAINSTANCIA(.pdf) NroActua 31.

LLC fue vulnerado, toda vez que el Distrito de Barrancabermeja, no emitió el acto previo a la determinación del tributo, y le notificó directamente al contribuyente la liquidación del tributo»[15].

2. La parte **demandada** enunció, en el acápite de conclusiones de su recurso, que el a quo «[*a]plicó de manera indebida la doctrina del "acto previo"*».

Tercer cargo: configuración del silencio administrativo positivo.

1. El **Tribunal** estimó que la inadmisión del recurso de reconsideración obedeció a irregularidades subsanables que no incidían en la decisión de fondo y que, al no haberse resuelto el recurso dentro del término del artículo 732 del Estatuto Tributario, se configuró el silencio administrativo positivo a favor de la contribuyente.

2. El **Distrito** adujo que el artículo 732 exige que el recurso se interponga «*en debida forma*» y que un recurso dirigido contra un acto no recurrible no cumple ese presupuesto, por lo que el término anual nunca se activó. Añadió que, conforme al criterio de esta Sección, la eventual ilegalidad del auto inadmisorio no conduce a declarar el silencio administrativo positivo, sino al deber del juez de estudiar el fondo del asunto si no ha transcurrido el término legal.

Cuarto cargo: Congruencia del fallo y restablecimiento del derecho.

1. El **Tribunal** ordenó, a título de restablecimiento del derecho, el reintegro indexado de $1.128.344.772,20, y negó las demás pretensiones de la demanda.

2. La parte **demandada** señaló que el fallo es incongruente, porque no resolvió la controversia sustancial pese a que la pretensión lo solicitaba, y otorgó un restablecimiento del derecho de contenido patrimonial con apoyo en un hallazgo puramente procedimental. Sostuvo que, con ello, inaplicó de hecho el Acuerdo 015 de 2020 sin que este hubiera sido demandado, y que además no se acreditó el agotamiento del trámite de devolución previsto en la normativa distrital.

Quinto cargo: equidad y proporcionalidad de la tarifa y sujeción pasiva.

1. El **Tribunal** descartó la transgresión de los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, al considerar que las pruebas del plenario no la acreditaban, y negó el cargo.

2. El **apelante** reiteró que la demandante es usuaria potencial del servicio en los términos de la jurisprudencia de esta Corporación y añadió que la decisión compromete recursos destinados a la financiación de un servicio público esencial, en contravía del artículo 334 de la Constitución Política.

[15] Samai Tribunal, índice 28, SentenciadePrimeraInstancia(.pdf) NroActua 28 (pág. 11).

PRONUNCIAMIENTOS FINALES

La parte **demandante** se opuso al recurso e insistió en que el Oficio 413 reúne los elementos del acto administrativo definitivo, en tanto contiene una declaración unilateral expedida en ejercicio de función administrativa que produce efectos jurídicos directos, y que el Distrito reconoció su carácter de cobro al remitirlo con el cupón de pago[16].

El **Ministerio Público** solicitó confirmar la sentencia apelada[17].

Por último, la parte demandante presentó un «*Memorial para mejor proveer*» en el cual puso de presente la sentencia del 24 de julio de 2025 (exp. 29102) proferida por esta Sección y la solicitud de devolución presentada ante el Distrito el 5 de septiembre de 2025[18]. Frente a este escrito se pronunció el apoderado del Distrito, quien solicitó que no sea valorado[19].

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Cuestión previa. La aptitud del acto demandado como presupuesto de la sentencia de fondo

Antes de entrar a revisar los cargos formulados por el Distrito contra la sentencia de primera instancia, la Sala verificará la procedibilidad del control judicial propuesto por la demandante y determinará si los actos acusados son susceptibles de ser enjuiciados por esta jurisdicción.

La existencia de un acto administrativo susceptible de control jurisdiccional constituye un presupuesto indispensable que habilita la competencia del juez de lo contencioso-administrativo para adoptar una decisión de fondo. Por esa razón, la verificación de este presupuesto no depende de la iniciativa de las partes ni queda supeditada a los términos en que se plantea un recurso de apelación, pues es deber del juez realizar el examen, inclusive oficioso, cuando exista duda acerca de la aptitud del acto administrativo de ser constitutivo de una decisión definitiva que cree, modifique o extinga una situación jurídica particular y concreta.

---

[16] Samai Tribunal, índice 41, 31_MemorialWeb_PronunciamientosobreelrecursodeapelaciOninterpuestoporlademandadacontralasentenciadeprimerainstancia(.pdf) NroActua 41.
[17] Samai CE, índice 19, Memorial_JCU_23Concepto(.pdf) NroActua 19.
[18] Samai CE, índice 6, 9_MemorialWeb_MPV-154-26(.pdf) NroActua 6.
[19] Samai CE, índice 8, 13_MemorialWeb_PRONUNCIAMIENTOFRENTEAMEMORIALPARTEDEMANDANTE(.pdf) NroActua 8.

Ese deber se fundamenta en los artículos 187 y 207 del CPACA. El primero dispone que en la sentencia deberá resolverse sobre las excepciones propuestas y aquellas que el juez encuentre probadas, sin que el silencio del juez de primera instancia impida el estudio respectivo, esto es, hayan o no hayan sido planteadas por las partes, «*sin perjuicio de la no reformatio in pejus*». A su turno, el artículo 207 prevé que «*[a]gotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrean nulidades*», potestad que esta Sección ha entendido ejercitable en cualquier etapa procesal[20].

De la lectura conjunta de ambas normas se sigue que el juez conserva, inclusive al momento de dictar sentencia, la facultad y el deber de verificar el cumplimiento de los presupuestos necesarios para adoptar una decisión de fondo de la controversia, lo que, en tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, incluye que el acto demandado sea susceptible de control judicial.

Por esa razón, no es una limitante para esta Sala lo decidido por el Tribunal en el auto del 6 de marzo de 2025, por medio del cual declaró no probada la excepción previa que cuestionó la aptitud de la demanda, pues la revisión de los requisitos del medio de control tiene cabida y es debido realizarse antes de adoptar cualquier decisión y no se agota en una etapa particular, como lo dispone el artículo 207 del CPACA, por lo cual, no resulta determinante ni limitante el hecho que las partes no hayan recurrido, en su momento, la decisión sobre excepciones previas que se adoptó en una etapa temprana del proceso. Pues no se persigue reabrir debates, sino ejercer el control procesal integral del trámite, antes de adoptar una decisión de fondo.

En efecto, la decisión de saneamiento prevista en el artículo 180 del CPACA tiene por objeto constatar preliminarmente la aptitud de la demanda para que el proceso siga su curso. Sin embargo, no comporta un pronunciamiento definitivo e irreversible sobre la existencia de un acto demandable. El saneamiento permite corregir o superar los defectos de la actuación procesal, pero no tiene la potestad de dotar de existencia jurídica a un acto administrativo que carece de ella. Sostener lo contrario conllevaría aceptar que el juez deba pronunciarse sobre el fondo de una controversia carente de objeto enjuiciable, presupuesto indispensable para hacerlo, resultado que es incompatible con los artículos 187 y 207 del CPACA.

Así lo ha entendido esta Sección y, en varias oportunidades, ha revocado sentencias de primera instancia que decidieron el fondo del asunto para, en su lugar, declarar de oficio la excepción de inepta demanda por inexistencia de acto demandable, al advertir que los argumentos de la apelación resultaban «*propios del análisis de fondo que en esta oportunidad no puede hacerse por falta de los presupuestos procesales*

[20] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 26 de septiembre de 2024, exp. 76001-23-33-002-2018-00868-01 (28680), C.P. Milton Chaves García.

legalmente previstos»[21]. Con el mismo criterio, en la sentencia de unificación CE-SUJ-4-005 la Sala señaló que, antes de estudiar los cuestionamientos formulados por el apelante único, es necesario verificar la procedibilidad del control judicial ejercido, razón por la cual se revocó la decisión de primera instancia y se declaró probada, de forma oficiosa, la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda[22]. Ese criterio ha sido reiterado en decisiones[23].

A partir de ese marco legal y jurisprudencia, esta Sala ejercerá el control de los presupuestos del medio de control incoado por la demandante, para verificar si se hallan dados los presupuestos para emitir una sentencia de mérito.

2. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala determinar si el Oficio 413 del 20 de septiembre de 2023, mediante el cual el Distrito Especial de Barrancabermeja solicitó a Sierracol el pago del impuesto de alumbrado público del mes de agosto de 2023, constituye un acto administrativo definitivo susceptible de control judicial. De la respuesta a esa cuestión depende que puedan examinarse los restantes cargos de la apelación.

3. Actos susceptibles de recursos y de control judicial

El artículo 43 del CPACA dispone que son actos definitivos «*los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación*». A partir de esa disposición, la Sala ha precisado que un acto definitivo particular es la manifestación de la voluntad de la Administración capaz de producir efectos jurídicos, en cuanto crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas[24].

De ahí que únicamente las decisiones que ponen fin a una actuación administrativa, las que hacen imposible su continuación o las que deciden de fondo el asunto sean susceptibles de control de legalidad ante esta jurisdicción. No lo son los actos preparatorios, de trámite y de ejecución que, como tales, se limitan a preparar o impulsar la actuación administrativa o a dar cumplimiento a la decisión[25], pues su propósito no es definir la situación sustancial del administrado, sino llevar la

[21] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 16 de octubre de 2019, exp. 76001-23-31-000-2010-01831-01 (21378), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.
[22] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de unificación CE-SUJ-4-005 del 5 de diciembre de 2024, exp. 25000-23-37-000-2020-00174-02 (27841), C.P. Wilson Ramos Girón.
[23] Entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencias del 29 de mayo de 2025, exp. 28549, C.P. Luís Antonio Rodríguez Montaño, y del 6 de noviembre de 2025, exp. 29387, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.
[24] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 13 de octubre de 2016, exp. 22003, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Criterio reiterado, entre otros, en el auto del 4 de mayo de 2023, exp. 27492, C.P. Milton Chaves García.
[25] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 29 de noviembre de 2012, exp. 17274, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

actuación al estado de ser definida por la Administración[26]. Por excepción, los actos de trámite son demandables cuando impiden continuar con una actuación en curso.

En ese orden, como lo ha señalado la Sala, «*no todo lo que la administración dice o hace se traduce en un acto administrativo demandable, de ahí que se hable de los actos de la administración para diferenciarlos de los actos administrativos propiamente dichos, que sí son pasibles de control judicial*»[27]. Con ese criterio se han excluido del control judicial las comunicaciones de contenido meramente informativo, las respuestas que se limitan a indicar el procedimiento aplicable o a trasladar la solicitud a la autoridad competente y los instructivos o circulares que reproducen el contenido de otras normas o brindan orientaciones a sus destinatarios, sin adoptar decisión alguna[28]. Actos típicos de tal carácter son los denominados *oficios persuasivos* y *oficios informativos*, que emiten las autoridades tributarias para informar y sensibilizar a los contribuyentes sobre sus obligaciones tributarias, sin que tengan por sí mismos un efecto decisorio.

Identificar adecuadamente la naturaleza del acto es fundamental tanto para garantizar el derecho de defensa del contribuyente como para preservar el ejercicio de las facultades de determinación de la Administración. En efecto, si bien esta Sala ha sostenido que no puede existir un acto de liquidación del impuesto de alumbrado sin acto previo, para no limitar el debido proceso de los contribuyentes, también es cierto que no puede darse el carácter de acto definitivo de determinación a todo oficio informativo o preparatorio que emitan las autoridades con miras a iniciar la determinación.

Si esto último ocurriera, se allanaría el camino para que las facultades de determinación se agotaran prematuramente, toda vez que todo acto preparatorio con información del tributo dirigido al contribuyente sería demandable, aunque la propia Administración hubiera expresado que no pretendía liquidar el tributo. Es decir, la Administración habría agotado inadvertidamente su potestad de determinación mediante un acto al que expresamente negó carácter decisorio.

Ahora bien, el asunto trasciende porque, si se admitiera que la interpretación o valoración que el contribuyente hace del acto preparatorio determina su naturaleza, se podrían generar decisiones jurisdiccionales que hicieran tránsito a cosa juzgada, con el grave efecto de impedir la determinación y el recaudo de un impuesto que podría tener bases jurídicas sólidas no analizadas, porque la motivación del acto

[26] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, exp. 25309, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.
[27] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 26 de junio de 2024, exp. 28265, C.P. Milton Chaves García.
[28] Entre otros, Consejo de Estado, Sección Cuarta, autos del 26 de junio de 2024, exp. 28265, y del 31 de octubre de 2024, exp. 27678, C.P. Milton Chaves García; y sentencias del 16 de julio de 2020, exp. 24983, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto y del 29 de mayo de 2025, exp. 28549, C.P. Luis Antonio Rodríguez Montaño.

demandado quedó ceñida a una actuación preparatoria que fue adoptada como acto definitivo a fin de demandar.

Retomando el núcleo central, el criterio determinante del carácter del acto es material, en tanto lo relevante no es la denominación que la Administración imprima al documento, sino su contenido y los efectos jurídicos concretos que produce. Ese mismo criterio gobierna la procedencia de los recursos en sede administrativa. El artículo 720 del Estatuto Tributario —aplicable a las entidades territoriales por remisión del artículo 59 de la Ley 788 de 2002— prevé que el recurso de reconsideración procede contra «*las liquidaciones oficiales, resoluciones que impongan sanciones u ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos, en relación con los impuestos administrados*». La expresión final de la norma extiende la procedencia del recurso a los demás actos de contenido decisorio expedidos en relación con los tributos administrados; no a cualquier documento que la Administración dirija al contribuyente[29].

De lo expuesto se sigue que el carácter recurrible del acto en sede administrativa y su aptitud para ser controlado judicialmente responden a un mismo examen: el de establecer si la Administración adoptó una decisión de contenido material que defina la situación jurídica del administrado. Cuando ello ocurre, el acto admite los recursos previstos en la ley y, agotada la sede administrativa, resulta enjuiciable ante esta jurisdicción; cuando no, se está ante una actuación que ni admite recursos ni es pasible de control judicial.

Tratándose del proceso de determinación de los tributos, esta Sección ha precisado que el acto que crea, modifica o extingue la situación jurídica —esto es, la obligación sustancial de pagar el tributo— y que, por tanto, decide directa o indirectamente el fondo del asunto, es el acto de determinación oficial, llamado a ser objeto de control judicial. Los documentos que no alteran el monto de la obligación tributaria ni modifican la situación jurídica del contribuyente no son objeto de control[30].

5. Primer cargo: naturaleza del Oficio 413 del 20 de septiembre de 2023. Prospera el cargo

Obra en el plenario el Oficio 413 del 20 de septiembre de 2023, suscrito por el secretario de Hacienda y del Tesoro Municipal, en el que se lee[31]:

> «*De manera atenta y respetuosa, actuando en calidad de Secretario de Despacho y atendiendo a lo dispuesto en el manual de funciones, me permito solicitar se sirva proceder administrativa y financieramente a realizar la cancelación de los dineros que se adeudan a*

[29] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 11 de agosto de 2022, exp. 26362, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.
[30] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 4 de mayo de 2023, exp. 27492, C.P. Milton Chaves García.
[31] Samai Tribunal, índice 3, 2ED_MPV35124TASSIERRACOL(.pdf) NroActua 3 (fl. 64).

la administración municipal de Barrancabermeja, por concepto de Impuesto de Alumbrado Público, conforme a lo establecido en el Acuerdos Municipal No. 022 de 2005, No. 017 de 2014 y Acuerdo 015 de 2020.

De conformidad con el informe presentado por la empresa ISAGEN S.A E.S.P, su Empresa debe cancelar por concepto de Impuesto de Alumbrado Público los siguientes valores».

A continuación, el documento incorpora un cuadro con el período facturado, el número de factura, la base y el valor del impuesto; indica la cuenta bancaria de destino de los recursos y solicita que, una vez realizada el pago de la deuda, se remita por correo electrónico el comprobante de pago.

Del contenido transcrito la Sala advierte, en primer término, que el oficio no fue producto de una actuación administrativa de determinación. No estuvo precedido de auto de apertura, de requerimiento alguno ni de acto previo que pusiera en conocimiento de la contribuyente los fundamentos de hecho y de derecho de la exigencia. El artículo 43 del CPACA supone, para calificar un acto como definitivo, la existencia de una actuación administrativa cuyo fondo se decida o cuya continuación se impida; y en el sub examine no obra prueba de que tal actuación se hubiera iniciado.

En segundo término, el documento no contiene una determinación oficial del tributo. Se limita a «*solicitar*» el pago de unos valores calculados «*de conformidad con el informe presentado por la empresa ISAGEN S.A E.S.P*», es decir, a trasladar al contribuyente el resultado de aplicar la tarifa del artículo 273 del Acuerdo 015 de 2020 a una base suministrada por un tercero. No expresa las razones que llevaron a determinar la deuda, no valora prueba alguna ni resuelve controversia sobre los elementos de la obligación. Aunque el documento tiene ciertos elementos, como el período, la base y el monto del impuesto de alumbrado público, no presenta la determinación del tributo a cargo de la demandante. Su contenido es el de una comunicación de gestión de recaudo, no el de una decisión.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala observa que en materia tributaria no toda actuación encaminada a obtener el pago constituye un acto de determinación. La determinación supone la individualización oficial de la obligación tributaria a partir de una actividad administrativa encaminada a verificar, establecer o modificar los elementos del tributo aplicables al contribuyente concreto. Situación distinta es el recaudo que se encuentra orientado a obtener el cumplimiento de una obligación existente en virtud de la ley o de un acto administrativo previo. En el presente caso, el Oficio 413 se limita a comunicar un valor calculado a partir de información suministrada por un tercero.

En tercer término, el oficio carece de los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad. No presta mérito ejecutivo en los términos del artículo 828 del Estatuto Tributario y,

por consiguiente, no habilitaba al Distrito para adelantar el procedimiento administrativo de cobro coactivo. Ese es, precisamente, uno de los criterios que permiten diferenciar el acto de determinación de las actuaciones que se limitan a gestionar el recaudo de una obligación definida en la norma general.

No desvirtúa lo anterior que el oficio identifique un valor y una cuenta de destino. La obligación tributaria discutida no nace del documento censurado, sino del Acuerdo 015 de 2020, que definió el hecho generador, los sujetos, la base gravable y la tarifa del impuesto de alumbrado público en la jurisdicción distrital, y que goza de presunción de legalidad. La cuantificación periódica que el oficio comunica es aplicación de esa norma general, no creación de una situación jurídica nueva.

Ahora bien, tampoco altera la conclusión el hecho de que la contribuyente hubiera efectuado el pago con ocasión del oficio informativo. La circunstancia de que Sierracol consignara el valor comunicado el 9 de octubre de 2023 no confiere al documento una naturaleza que materialmente no tiene, pues el carácter definitivo del acto se establece a partir de su contenido y no de la conducta que el destinatario asuma frente a él. Lo anterior, sin perjuicio del análisis que proceda, sobre el derecho o no del municipio de retener un pago que, con la información disponible, carece de título ejecutivo que materialice obligación en cabeza del aquí demandante.

A idéntica conclusión conduce el hecho de que sea el propio Distrito quien niegue al documento la condición de liquidación oficial. Conforme al artículo 276 del Acuerdo 015 de 2020, la liquidación, facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público corresponden al Distrito Especial de Barrancabermeja, titular de la potestad de administración del tributo y, por consiguiente, de la competencia para determinarlo oficialmente. Es esa misma entidad —titular de la potestad y demandada en este proceso— la que sostiene, desde la vía administrativa, que el Oficio 413 no constituye una liquidación oficial, sino un acto de comunicación expedido para efectivizar el artículo 273 del mismo Acuerdo, desprovisto de contenido decisorio, de ejecutividad y de mérito ejecutivo. De ello se sigue que el procedimiento de determinación del impuesto no se ejerció con el Oficio 413. En consecuencia, y en garantía del debido proceso de la contribuyente, el Distrito no podrá atribuir al Oficio 413 del 20 de septiembre de 2023 los efectos que ahora le niega. Por ello, ese documento no adquiere firmeza como acto de determinación, no presta mérito ejecutivo en los términos del artículo 828 del Estatuto Tributario y no podrá oponerse a la contribuyente como determinación definitiva de la obligación tributaria.

Por otra parte, dado que el Oficio 413 no es un acto administrativo definitivo, no era susceptible del recurso de reconsideración previsto en el artículo 720 del Estatuto Tributario, según se expuso anteriormente. En consecuencia, el Oficio 549 del 5 de

diciembre de 2023, que inadmitió ese recurso, tampoco decidió de fondo asunto alguno, sino se limitó a constatar que el documento recurrido no correspondía a las actuaciones respecto de las cuales procede la reconsideración. Y como no existía una actuación administrativa de determinación en curso, mal podría sostenerse que la inadmisión hubiera hecho imposible su continuación, en los términos de la excepción prevista en el artículo 43 del CPACA. Lo mismo cabe decir del acto ficto configurado el 29 de diciembre de 2023, que confirmó la inadmisión.

La improcedencia del recurso debe entenderse que se deriva de la ausencia de contenido decisorio en el documento. En efecto, admitir la reconsideración respecto de comunicaciones carentes de efectos jurídicos definitivos conduciría a extender artificialmente los mecanismos de impugnación previstos para actos administrativos y extenderlos a actuaciones meramente informativas.

El análisis del acto demandado y la caracterización que esta Sala le confiere preservan la competencia del Distrito para adelantar, si a ello hubiere lugar y dentro del término de Ley, el procedimiento legalmente previsto para determinar el impuesto, mediante la expedición de actos debidamente motivados. Por otra, garantiza que la demandante únicamente pueda quedar sometida a una obligación exigible mediante un acto expedido con observancia plena de las garantías procedimentales y de contradicción que integran el debido proceso administrativo. Es decir, se precautela tanto la facultad de la autoridad de sustanciar sus actuaciones, sin ser sorprendida con que sus actos preparatorios se recaractericen como definitivos y, en particular, que el contribuyente cuente con un acto previo debidamente motivado, que le permita ejercer su derecho de defensa. La existencia de una actuación administrativa así configurada, con agotamiento de la sede administrativa, deriva a que, en caso de ser demandada, también está jurisdicción produzca un fallo que realmente resuelva de fondo el asunto, con fuerza de cosa juzgada.

Agotado el análisis del acto demandado, la Sala precisa que esta decisión no comporta un pronunciamiento sobre la sujeción pasiva de la demandante al impuesto de alumbrado público, sobre la legalidad de la tarifa prevista en el Acuerdo 015 de 2020, ni sobre la procedencia de la devolución de la suma pagada. Estos aspectos conservan su carácter litigioso y podrán ventilarse por las vías que el ordenamiento prevé: de una parte, el Distrito conserva sus facultades para adelantar el procedimiento de determinación del tributo, del cual resultará el acto que sí será pasible de recursos y de control judicial; de otra, la contribuyente puede promover la solicitud de devolución de lo pagado conforme al procedimiento que fijan los artículos 525 y siguientes del Acuerdo 015 de 2020, en consonancia con las disposiciones del Estatuto Tributario Nacional[32].

[32] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 24 de julio de 2025, exp. 29102, C.P. Wilson Ramos Girón y Auto del 4 de mayo de 2023, exp. 27492, C.P. Milton Chaves García.

La conclusión anterior tampoco desconoce la jurisprudencia de esta Sección que exige la expedición de un acto previo a la determinación en aquellos tributos respecto de los cuales el contribuyente no presenta declaración. Ese criterio presupone la existencia de una actuación administrativa de determinación y de un acto definitivo mediante el cual la Administración individualice oficialmente la obligación tributaria, situación que no se presenta en este caso frente al Oficio 413 y por tanto tal examen sólo se podrá realizar cuando la Administración ejerza formalmente dicha potestad.

Prospera, entonces, el primer cargo de la apelación. Al no existir acto administrativo susceptible de control judicial, la Sala se releva de examinar los restantes reproches del recurso —relativos a la doctrina del acto previo, a la configuración del silencio administrativo positivo, a la congruencia del fallo y a la sujeción pasiva de la demandante—, comoquiera que todos ellos suponen un pronunciamiento de fondo que no es posible emitir.

6. Conclusión

En vista de que el Oficio 413 del 20 de septiembre de 2023 no constituye un acto administrativo definitivo, y tampoco lo son el Oficio 549 del 5 de diciembre de 2023 ni el pretendido acto ficto del 29 de diciembre de 2023, se revocará la sentencia apelada. En su lugar, se declarará probada la excepción de inepta demanda por ausencia de acto demandable y la Sala se inhibirá de proferir pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda.

7. Costas

De acuerdo con los artículos 188 del CPACA y 365, ordinal 1.º, del CGP, la condena en costas procede cuando en el proceso existe una parte vencida. Esta Sección sostuvo durante largo tiempo que ese presupuesto no se satisfacía cuando la sentencia se limitaba a declarar probada una excepción —propuesta por la parte o reconocida de oficio—, por entender que en tales eventos no había parte vencida. Ese criterio fue abandonado en las sentencias del 19 de febrero de 2026, exp. 29275, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, y del 12 de marzo de 2026, exp. 30612, C.P. Wilson Ramos Girón.

Conforme al criterio vigente, la condición de parte vencida no depende únicamente de que se acceda a las pretensiones o se nieguen. También la adquiere quien soporta una decisión que, al declarar próspera una excepción, absuelve a su contraparte de la litis trabada con la admisión de la demanda, aun cuando los cargos de fondo no hayan podido examinarse. Lo determinante es que el resultado del proceso resulte adverso a una de las partes, con independencia de que el juez haya

alcanzado o no el estudio material de sus reproches.

Como en esta instancia procede el recurso de apelación del Distrito de Barrancabermeja y se revocará la sentencia de primera instancia, se condenará en costas a la demandante, de conformidad con el numeral 4 del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Para el efecto, en aplicación del acuerdo PCSJA-12355 del 28 de noviembre de 2025 se tasan las agencias en derecho en un (1) SMLMV en cada instancia y se ordenará al tribunal tramitar el respectivo incidente de liquidación, conforme a las reglas consagradas en el artículo 366 del Código General del Proceso.

FALLA

1. REVOCAR la sentencia del 20 de agosto de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander. En su lugar dispone:

> **1. DECLARAR** probada la excepción de inepta demanda por no ser los actos demandados susceptibles de control judicial. En consecuencia, la Sala se inhibe de proferir pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda.

2. CONDENAR en costas en ambas instancias a la parte **demandante**, conforme con lo señalado en la parte considerativa de esta providencia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Aclara voto parcial

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador