



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA
Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

Bogotá, D.C., Doce (12) de marzo de dos mil quince (2015)

Radicación: 760012331000200600243 01
Número interno: 18505
Demandante: Caja de Compensación Familiar de Valle del Cauca – Comfamiliar ANDI.
Demandado: Municipio de Yumbo
Asunto: Nulidad y restablecimiento del derecho
Impuesto de Espectáculos Públicos

F A L L O

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia del 19 de marzo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que decidió:

1.- DECLARAR la nulidad de los siguientes actos administrativos:

1. 1.- Resoluciones Nos. 364, 365, 366, 367, 368 y 369 del 30 de septiembre de 2005, proferidas por la Jefe de la División de Rentas de la Tesorería Municipal de Yumbo, por medio de las cuales se liquidó el aforo del impuesto de espectáculos Públicos en contra de COMFANDI, por la actividad propia de los Centros Recreativos ubicados en el territorio municipal de Yumbo, por los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005 respectivamente.

1. 2.- Las Resoluciones Nos. 373, 374, 375, 376, 377 y 378 del 4 de noviembre de 2005, proferidas por la misma funcionaria del Municipio de Yumbo, a través de las cuales se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra las resoluciones citadas en el punto anterior.

1.3.- Resoluciones Nos. 379, 380, 381, 382, 383 y 384 del 9 de noviembre de 2005, proferidas por el Secretario de Hacienda del Municipio de Yumbo, por las cuales se



resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de las resoluciones citadas en el primer punto.

2.- A título de restablecimiento del derecho:

2. 1. *DECLARAR que COMFANDI no está obligada a cancelar dicho tributo por las actividades de auto-recreación que realizan los trabajadores y sus familias en los Centros Recreacionales ubicados en el Municipio de Yumbo – Valle del Cauca.*

2. 2. *CONDENAR al MUNICIPIO DE YUMBO a reintegrar a COMFANDI las sumas de dinero (debidamente indexadas y con los intereses de ley generados hasta la fecha del reintegro) que haya pagado esta con ocasión de los actos administrativos demandados.*

3.- *ORDENAR dar cumplimiento al presente fallo acorde a lo dispuesto en los artículos 176, 177 y 178 del CCA.*

4.- *NEGAR las demás pretensiones de la demanda.*

1. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

- El 30 de septiembre de 2005, la Tesorería Municipal de Yumbo, mediante las resoluciones 364, 365, 366, 367, 368 y 369, liquidó el impuesto de espectáculos públicos de que trata la Ley 181 de 1995 a cargo de la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca Comfamiliar ANDI¹ por los años 1999 a 2004². Además, impuso la sanción por no declarar, liquidó los intereses de mora y actualizó la obligación.
- El 31 de octubre de 2005, la demandante interpuso recurso de reposición, y en subsidio el de apelación, contra las resoluciones antes referidas.³
- El 4 de noviembre de 2005, la Tesorería Municipal de Yumbo, mediante las resoluciones 373, 374, 375, 376, 377 y 378, resolvió los recursos de reposición interpuestos contra las liquidaciones de aforo antes referidas en el sentido de revocar la decisión de actualizar las obligaciones y confirmar, en lo demás, los actos recurridos.⁴
- El 9 de noviembre de 2005, el secretario de hacienda del municipal de Yumbo, mediante las resoluciones 379, 380, 381, 382, 383 y 384, resolvió los recursos de apelación interpuestos contra de las liquidaciones de aforo y las confirmó en los términos de las resoluciones 373, 374, 375, 376, 377 y 378 del 4 de noviembre de 2005.

2. ANTECEDENTES PROCESALES

¹ En adelante Comfandi.

² Si bien tanto en la demanda como en la sentencia apelada se señala que los actos administrativos liquidaron el impuesto por los años 2000 a 2005, las copias de los actos administrativas aportadas al proceso dan cuenta de que corresponden a los años 1999 a 2004.

³ Folios 40 a 93

⁴ Folios 94 a 141



2.1. LA DEMANDA⁵

La Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca - Comfamiliar ANDI, formuló las siguientes pretensiones:

Primera

Declarar la nulidad de los siguientes Actos Administrativos:

Las Resoluciones 364, 365, 366, 367, 368 y 369 todas fechadas el 30 de septiembre de 2005, proferidas por la doctora GILMA MANCILLA Jefe de la División de Rentas de la Tesorería Municipal de Yumbo, por medio de las cuales se liquidó el aforo del impuesto de espectáculos Públicos que pretende cobrar ilegalmente el Municipio de Yumbo en contra de la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca, Comfamiliar ANDI (COMFANDI), por la actividad propia de los Centros Recreacionales ubicados en el territorio municipal de Yumbo, por los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005 respectivamente.

Las Resoluciones 373, 374, 375, 376, 377 y 378 todas fechadas del 4 de noviembre de 2005 el, proferidas todas por la Jefe de la División de Rentas de la Tesorería Municipal de Yumbo, por medio de las se resolvió el recurso de reposición que se interpuso contra las Resoluciones 364, 365, 366, 367, 368 y 369 todas fechadas el 30 de septiembre de 2005, proferidas por la doctora GILMA MANCILLA Jefe de la División de Rentas de la Tesorería Municipal de Yumbo.

Las Resoluciones 379, 380, 381, 382, 383 y 384 todas fechadas del 9 de noviembre de 2005 el, proferidas todas por doctor William Anduquia Polanco Secretario de Hacienda de Yumbo, por medio de las se resolvió el recurso de apelación que se interpuso contra las Resoluciones 364, 365, 366, 367, 368 y 369 todas fechadas el 30 de septiembre de 2005, proferidas por la doctora GILMA MANCILLA Jefe de la División de Rentas de la Tesorería Municipal de Yumbo.

Segunda

RESTABLECER EN SU DERECHO, como consecuencia de la anterior declaración, a la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca, Comfamiliar ANDI (COMFANDI), disponiendo que no está obligada a cancelar dicho tributo por las actividades de auto-recreación que realizan los trabajadores y sus familias en los Centros Recreacionales ubicados en el territorio Municipal de Yumbo - Valle del Cauca.

Tercera

⁵ Corrección de la demanda en los folios 389 al 412 del C.P.



CONDENAR al Municipio de Yumbo – Valle del Cauca a reintegrar a COMFANDI las sumas de dinero que por concepto del cobro y ejecución de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones precitadas haya adelantado en contra de la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca, Comfamiliar ANDI (COMFANDI).

Las restituciones a las que sea condenado por este concepto el Municipio de Yumbo – Valle del Cauca, deberán efectuarse dentro del término legal o en el plazo que la sentencia ordene, por la suma de dinero que llegare a hacer efectiva en contra de la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca, Comfamiliar ANDI (COMFANDI), debidamente indexada por el cobro ilegal de un tributo del que no es sujeto pasivo.

Cuarta

CONDENAR al Municipio de Yumbo – Valle del Cauca a reconocer y cancelar, igualmente a favor de la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca, Comfamiliar ANDI (COMFANDI), los intereses sobre las restituciones de las pretensiones tercera y cuarta, en el caso de que haya lugar a estas.

Quinta

CONDENAR al Municipio de Yumbo – Valle del Cauca a reparar los daños materiales y morales que en la eventualidad del ilegal cobro o ejecución de dicho tributo genere a la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca, Comfamiliar ANDI (COMFANDI), a la justa tasación dentro del proceso y con base en los elementos probatorios aportados.

Sexta.

La sentencia favorable con la que se ponga fin al presente proceso se hará efectiva en la forma y en los términos de los artículos 175, 176, 177 y 178 de Código Contencioso Administrativo.

Séptima

CONDENAR al Municipio de Yumbo – Valle del Cauca al pago de las costas y gastos del proceso, incluidas las agencias en derecho.

Es claro que las pretensiones tercera, cuarta y quinta se plantean para el caso de que el Municipio de Yumbo – Valle del Cauca argumentando la firmeza de los actos administrativos demandados, reclame y obtenga paralelamente a la vigencia del presente proceso el pago de las sumas de dinero que sin fundamento impuso en contra de la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca, Comfamiliar ANDI (COMFANDI), y de cualquier otra suma de dinero adicional o accesoría.

2.1.1. Normas violadas.

La demandante invocó como normas violadas las siguientes:

PricewaterhouseCoopers Servicios Legales y Tributarios Ltda, Calle 100 No. 11a-35, Bogotá, Colombia
Tel: (57-1) 634 0555, Fax: (57-1) 610 4626, www.pwc.com/co



- Constitución Política: artículos 29, 313 [numeral 4], 338 y 363.
- Ley 1ª de 1967: artículo 8.
- Ley 47 de de 1968: artículo 8.
- Ley 49 de 1967: artículos 4 y 5º.
- Ley 30 de 1971: artículo 9.
- Ley 21 de 1982: artículos 5 y 21
- Ley 181 de 1995: artículo 77
- Decreto 21 de 1971: artículo 2.
- Decreto 784 de 1989: artículos 17 y 29.

2.1.2. El concepto de la violación.

Pera desarrollar el concepto de la violación la demandante señaló:

- a) Violación de las normas en las que debían fundarse los actos administrativos demandados. Leyes 1ª de 1967, 49 de 1967, 47 de 1968, 30 de 1971 y 181 de 1995, 21 de 1982 y Decreto 21 de 1971.**

La demandante precisó que el hecho generador del impuesto de espectáculos públicos es la presentación de espectáculos públicos por el que se cobra una entrada para presenciarlo. Que el hecho gravable no se reduce a vender una boleta de entrada a un sitio. Que el objetivo de esa venta es poder presenciar el espectáculo.

Explicó que Comfandi no presenta espectáculos públicos en los centros recreativos que tiene ubicados en el Municipio de Yumbo y que, por consiguiente, no es sujeto pasivo del impuesto de espectáculos públicos.

Argumentó que la Ley 21 de 1982 establece que los trabajadores afiliados a las cajas de subsidio familiar tienen derecho a que se les pague el subsidio familiar, bien sea en servicios o en especie, con programas de salud, nutrición, educación integral y continuada, recreación social, vivienda y crédito de fomento.

Que, por su parte, las cajas de compensación familiar deben emprender los programas de recreación social que correspondan para atender el pago del subsidio familiar en la forma establecida en la ley.

Agregó que las cajas de compensación familiar otorgan el subsidio familiar en especie mediante la ejecución de programas de salud, educación, vivienda o recreación social, en los términos de la Ley 21 de 1982.



Señaló que los trabajadores que se benefician de programas de recreación social deben pagar un valor mínimo y que el resto del importe es subsidiado por las cajas de compensación familiar. Que ese cobro está autorizado por la ley mediante tarifas diferenciales.

Agregó que el Decreto 784 de 1989, reglamentario de la Ley 21 de 1984, señala que los programas de recreación social tienen, entre otras finalidades, prestar servicios de recreación y turismo social y facilitar el descanso o el esparcimiento de los trabajadores afiliados.

Advirtió que a los centros recreacionales sólo ingresan los trabajadores afiliados y sus familias e invitados, que pagan la entrada para acceder al espacio de auto-recreación. No para presenciar un espectáculo público.

Con fundamento en lo anterior, concluyó que no constituye hecho generador del impuesto de espectáculos públicos cobrar por la la entrada a los centros recreativos de las cajas de compensación familiar.

b) Violación del principio de reserva de ley en materia impositiva. Violación de los artículos 313 [numeral 4], 338 y 363 de la Constitución Política.

El demandante alegó que conforme con el principio de reserva de ley que rige en materia tributaria – que confunde con el principio de legalidad del artículo 29 de la Constitución Política–, los concejos municipales deben crear los tributos y fijar todos sus elementos. Que no basta que la norma territorial mencione el tributo.

En ese contexto, alegó que si bien, el artículo 8 del Acuerdo 016 de 2004, –que se ocupa de manera general de las rentas municipales–, menciona el impuesto de espectáculos públicos, a su juicio, no lo crea, pues dijo que el acuerdo no precisaba los elementos de ese impuesto.

Que, por lo anterior, los actos demandados, al imponer el tributo no creado por el Acuerdo, violan los principios de reserva de ley y de certeza del tributo previstos en el artículo 338 de la Constitución Política.

De otra parte, dijo que los actos administrativos demandados violaban el principio de irretroactividad de la ley tributaria previsto en el artículo 363 de la Constitución Política, por cuanto los actos administrativos que pretenden el cobro del impuesto de espectáculos públicos correspondiente a los años 1999 a 2004 se expidieron con fundamento en el Acuerdo 016 de 2004 que entró a regir a partir del 1º de enero de 2005.

c) Falta de motivación.

Sobre esta causal de nulidad, el demandante precisó que Comfandi tenía dos centros recreacionales en el Municipio de Yumbo, pero que en ninguno de estos se presentan espectáculos públicos.

Por lo tanto, pidió que se tuviera en cuenta que el Municipio de Cali y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca ya se han pronunciado en el sentido de admitir que el servicio de recreación social



que presta la demandante en su condición de caja de compensación familiar no genera el impuesto de espectáculos públicos.

Por último, sostuvo que se violó el principio de justicia tributaria por cuanto el municipio demandado pretende un cobro derivado de una actividad de recreación social que no genera el impuesto de espectáculos públicos.

2.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Municipio de Yumbo se opuso a las pretensiones de la demanda.

Dijo que los actos administrativos demandados fueron la consecuencia de una serie de actuaciones mediante las que el municipio estableció que la demandante estaba obligada a pagar el impuesto de espectáculos públicos en esa jurisdicción, de tal manera que la acción interpuesta no era la oportunidad para discutir si era sujeto pasivo del tributo por cuanto esa controversia, a su juicio, debió surtirse en la vía gubernativa.

Propuso la excepción de inepta demanda porque, según dijo, la demanda está dirigida contra actos no demandables. Que en el entendido de que el Municipio de Yumbo inició el proceso de cobro coactivo, la demandante solo podía demandar los actos administrativos a que se refiere el artículo 835 del E.T., esto es, las resoluciones que resuelven las excepciones y ordenan llevar a cabo la ejecución.

Que en el presente caso se demandan liquidaciones oficiales de aforo, es decir que no se controvierte ninguna de las actuaciones previstas en el artículo 835 del E.T.

También propuso la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones. En su criterio, no es procedente la pretensión formulada por la demandante para que se le restableciera el derecho, como consecuencia de la nulidad de los actos administrativos demandados, en el sentido de que se declare que no debe pagar la *«sanción por no declarar el impuesto de espectáculos públicos»*.

Reiteró que la discusión en torno a la calidad de sujeto pasivo del impuesto de espectáculos públicos de la demandante se superó en la *«vía gubernativa»*. Que así, la solicitud de levantamiento de la sanción por no declarar el impuesto de espectáculos públicos era una pretensión indebidamente acumulada pues dependía de que se declare que el cobro del impuesto es ilegal, hecho este que, a su juicio, no es pertinente analizarlo en la etapa de cobro coactivo, sino en la etapa persuasiva.

En todo caso, sostuvo que para determinar si la demandante estaba obligada a pagar el impuesto, era preciso señalar que el Decreto 021 de 1971 establece, de manera enunciativa, algunas actividades que se consideran espectáculos públicos, entre otras, las exhibiciones cinematográficas, las actuaciones de compañías de teatro, las exhibiciones deportivas y, en general, las actividades deportivas, artísticas y de recreación.



Explicó que la demandante ofreció espectáculos públicos en los centros recreacionales ubicados en el Municipio de Yumbo, y exigió el pago por entrar a estos establecimientos. Que, por lo tanto, la demandante estaba obligada a pagar el impuesto de espectáculos públicos.

Por último, propuso la excepción que denominó «*error de derecho*». Dijo que la demandante incurrió en error al interpretar equivocadamente los artículos 77 y siguientes de la Ley 181 de 1995, pues concluyó que no era sujeto pasivo del impuesto de espectáculos públicos.

2.3. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca anuló los actos administrativos demandados y, a título de restablecimiento del derecho, declaró que la demandante no estaba obligada a pagar el impuesto de espectáculos públicos en el Municipio de Yumbo. Además, ordenó la devolución de las sumas pagadas por ese concepto.

En primer lugar, decidió sobre las excepciones propuestas. Dijo que no prosperaba la excepción de inepta demanda pues consideró que sí eran demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo las liquidaciones de aforo.

Explicó que los actos administrativos demandados no fueron proferidos en el trámite de un proceso administrativo de cobro coactivo, como lo alegó el Municipio de Yumbo. Que, por el contrario, mediante los actos en discusión se le impuso a la demandante una serie de obligaciones fiscales y que, por tanto, tales actos constituyen el título ejecutivo que fundamentaría el proceso de cobro coactivo.

Tampoco le halló la razón al Municipio de Yumbo sobre la excepción de indebida acumulación de pretensiones. A juicio del Tribunal, la demanda cumple las exigencias previstas en el artículo 82 del C.P.C., aplicable al proceso contencioso administrativo por disposición del artículo 267 del C.C.A. En cuanto al asunto de fondo, y luego de referirse al marco legal del impuesto de espectáculos públicos, el Tribunal consideró que no se violaron los principios de reserva de ley tributaria ni de determinación del impuesto. Explicó que el impuesto de espectáculos públicos fue creado por la ley y que las normas que lo regularon se encargaron de fijar los elementos del impuesto, razón por la cual, el Municipio de Yumbo, en su condición de sujeto activo, estaba facultado para expedir los actos demandados, sin necesidad de que existiera una reglamentación por parte del concejo municipal.

De otra parte, con fundamento en la sentencia del 22 de julio de 2005, proferida por el Consejo de Estado [Expediente 2004-152500] —que precisó que las cajas de compensación familiar prestan servicios que son necesarios para cumplir los fines para las que fueron creadas— concluyó que las actividades realizadas por la demandante en los centros de recreación ubicados en el Municipio de Yumbo no constituían hecho generador del impuesto de espectáculo público.

Que, por el contrario, tales actividades son una modalidad de pago del subsidio familiar, que se concreta en la prestación del servicio de recreación a los afiliados y por el que se paga una tarifa preferencial.



2.4. EL RECURSO DE APELACIÓN.

2.4.1. El Municipio de Yumbo

El municipio demandado interpuso recurso de apelación contra la decisión del Tribunal.

Dijo que la demandante no desvirtuó que en los centros recreacionales ubicados en el Municipio de Yumbo se presentaban eventos deportivos, artísticos y de recreación, ni que para su ingreso se exigía el pago por entrar al centro de recreación.

Que no era cierto que a los centros recreacionales de la demandante ingresaran, solamente, los trabajadores afiliados y sus familiares. Que, por el contrario, el único requisito que se exigía era el pago de la entrada correspondiente, cuyo valor variaba por cuanto se cobra una tarifa mayor a quien no es afiliado.

Que, en consecuencia, y de conformidad con la definición de espectáculo público prevista en la Ley 21 de 1971, las actividades que ejecutó la demandante en los centros recreacionales ubicados en el Municipio de Yumbo sí encajan en la definición de espectáculos públicos.

Advirtió que en la sentencia T-02 de 2005, la Corte Constitucional precisó que el hecho generador del impuesto de espectáculos públicos es el cobro por la entrada a un establecimiento, así el ingreso sea para efectos de auto recreación.

Que, por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 10 de febrero de 2005, dictada en el expediente 13484, señaló que el hecho generador del impuesto de espectáculos públicos es el cobro de la boleta de entrada a un espectáculo público, incluyendo los pases de cortesía, pues se entiende que su valor lo asume el responsable del espectáculo.

Insistió en la ineptitud de la demanda por dirigirse contra actos distintos a los previstos en el artículo 835 del E.T., norma que señala que ante los jurisdicción de lo contencioso administrativo solo pueden demandarse las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, mientras que los actos acusados, insistió, no tiene esa condición

Reiteró que en el procedimiento de cobro coactivo no pueden discutirse cuestiones que debieron debatirse en la vía gubernativa, pues su objeto se restringe a la ejecución de las obligaciones claras, expresas y exigibles.

Por último, dijo que la *litis* carecía de objeto ya que el Municipio de Yumbo devolvió el dinero que le embargó a la demandante. Que, por eso, le propuso al Tribunal archivar el proceso, pero que, mediante auto del 27 de junio de 2009, negó la petición.

2.4.2. De la demandante.

La demandante presentó apelación adhesiva para cuestionar el restablecimiento del derecho ordenado en la sentencia.



Dijo que el Municipio de Yumbo estaba obligado a devolverle la suma cobrada ilegalmente, previa deducción de lo parcialmente devuelto. Y que, además, debía reconocerle los intereses de mora causados hasta cuando efectivamente se realice el pago total, liquidados como interés compuesto, con referencia a la tasa de usura, según el artículo 3º de la Ley 1066 de 2006 y la tasa variable fijada por la autoridad competente.

Que, lo anterior, porque el Tribunal reconoció «*los intereses legales del Código Civil*», sin tener en cuenta que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha aceptado la generación de intereses moratorios cuando existe devolución por pago de lo no debido, liquidados como interés compuesto con referencia a la tasa efectiva de usura, de acuerdo con el artículo 635 del E.T., modificado por el artículo 3 de la Ley 1066 de 2006, aplicable en el orden municipal por disposición de los artículos 6 de la Ley 383 de 1997 y 59 de la Ley 788 de 2002.

2.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

2.5.1. Del municipio demandado.

El Municipio de Yumbo no presentó alegatos de conclusión.

2.5.2. De la demandante.

La demandante solicitó confirmar la sentencia apelada en lo que le fue favorable.

Agregó que el Municipio, al gravar con el impuesto de espectáculos públicos las actividades de recreación, esparcimiento, distracción y descanso que sus afiliados y familiares realizan en los centros recreacionales de las cajas de compensación familiar, desconoce la naturaleza social de los servicios que prestan estas entidades.

Señaló que el hecho de que los afiliados, sus familiares y los particulares paguen una tarifa para entrar a los centros recreacionales no causa el impuesto de espectáculos públicos.

Manifestó que la demanda no se dirigió contra actos administrativos expedidos en un proceso de cobro coactivo y que, por consiguiente, no estaba probada la ineptitud de la demanda que alegó el Municipio de Yumbo.

De otra parte, dijo que a pesar de que el Municipio de Yumbo, en atención a lo ordenado por el Juzgado 17 Penal del Circuito de Cali mediante sentencia del 16 de mayo de 2006, devolvió la suma \$1.113.203.573, que habían sido embargados en el proceso de cobro coactivo adelantado por la entidad demandada, no era procedente la solicitud de terminación del proceso elevada por el municipio.

Que, lo anterior, por cuanto la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada tenía un alcance más allá de la mera devolución de los dineros retenidos ilegalmente por el Municipio de Yumbo con fundamento en las resoluciones demandadas, y que, por el contrario, pretendía que se



condenara a la entidad demanda al pago de los perjuicios ocasionados con la expedición de los actos administrativos demandados.

2.6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por las partes, la Sala decide sobre la pretensión de nulidad de los actos administrativos que se relacionan a continuación:

- Las resoluciones 364, 365, 366, 367, 368 y 369 del 30 de septiembre de 2005, mediante las que el Municipio de Yumbo liquidó el impuesto de espectáculo públicos de que trata la Ley 181 de 1995 a cargo de la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca - Comfamiliar ANDI por los años 1999 a 2004. Además, impuso la sanción por no declarar, liquidó los intereses de mora y actualizó las obligaciones.
- Las resoluciones 373, 374, 375, 376, 377 y 378 del 4 de noviembre de 2005, mediante las que el jefe de la División Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Yumbo resolvió el recurso de reposición interpuesto contra cada una de las las liquidaciones de aforo antes referidas en el sentido de revocar la decisión de actualizar las obligaciones y confirmar, en lo demás, los actos recurridos.
- Las resoluciones 379, 380, 381, 382, 383 y 384 del 4 de noviembre de 2005, mediante las que el secretario de Hacienda del Municipio de Yumbo resolvió el recurso de apelación interpuesto contra cada una de las liquidaciones de aforo, y las confirmó en los términos de las resoluciones 373, 374, 375, 376, 377 y 378 del 4 de noviembre de 2005.

3.1. Asunto preliminar

Previo a resolver el asunto de fondo, la Sala advierte que el Municipio de Yumbo insistió en que se configuró la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, porque, según dijo, los actos administrativos demandados se expidieron en el curso de un proceso administrativo de cobro coactivo. Que, por esa razón, no eran pasibles de control de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo porque, según el artículo 835 del E.T., en el proceso de cobro administrativo coactivo solo son demandables las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución.

La Sala considera que la excepción es improcedente por las siguientes razones:

El artículo 835 del E.T. señala:

INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso-



Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.

El procedimiento administrativo de cobro coactivo está regulado en el Título VIII del Estatuto Tributario y tiene por objeto el cumplimiento de obligaciones fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones.

Este procedimiento, según lo ha precisado la Sala⁶, materializa la jurisdicción coactiva tributaria, en orden a compeler el cumplimiento persuasivo de las obligaciones tributarias determinadas en cualquiera de los títulos ejecutivos previstos en el artículo 828 del E.T.⁷, de tal manera que la base de la ejecución es, precisamente, el título previamente constituido.

Si la deuda debe existir antes de la ejecución es porque se encuentra plena y completamente configurada.

Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas, de conformidad con el artículo 828 del E.T. son títulos ejecutivos. Según la providencia que se reitera, las liquidaciones oficiales de aforo son actos definitivos que pueden demandarse en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del C.C.A., independientemente de que no se pague el tributo y que, por esa omisión, el responsable pueda ser ejecutado, vía cobro coactivo⁸.

Las resoluciones 364, 365, 366, 367, 368 y 369 del 30 de septiembre de 2005 son liquidaciones oficiales de aforo mediante las que se determinó el impuesto de espectáculos públicos a cargo de la demandante y se impuso la sanción por no declarar, que una vez confirmadas por los actos que resolvieron los recursos interpuestos, se tornaron en actos definitivos y, por tanto, ejecutables vía procedimiento administrativo de cobro coactivo.

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. 11 de febrero de 2014. Radicado: 760012331000200602985 01 (18503). Demandante: CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA – COMFANDI. Demandado: MUNICIPIO DE CALIMA EL DARIEN.

⁷ **Artículo 828. TÍTULOS EJECUTIVOS.** Prestan mérito ejecutivo:

1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.
2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.
3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.
4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.
5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales.

(...)

⁸ *Ibidem*.



En consecuencia, no es cierto que mediante los actos administrativos demandados se haya iniciado el procedimiento administrativo de cobro pues, como se advirtió, este presupone la existencia de un título ejecutivo, que para el caso de la controversia, son las liquidaciones oficiales de aforo objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

De esa manera, no está probada la excepción de inepta demanda propuesta por el Municipio de Yumbo.

3.2. Del asunto de fondo

3.2.1. Problema jurídico

En concreto, la Sala debe decidir si la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca - Comfamiliar ANDI era sujeto pasivo del impuesto de espectáculos públicos en el Municipio de Yumbo.

La Sala considera que la demandante no era sujeto pasivo del impuesto de espectáculos públicos. Para sustentar esta tesis, hará una breve referencia a los antecedentes del impuesto de espectáculos públicos y al hecho generador de este tributo. Luego, analizará la labor que ejercen las cajas de compensación familiar a fin de precisar si las actividades que desarrollan son constitutivas del hecho generador del impuesto de espectáculos público. Finalmente, analizará el caso concreto.

3.2.1.1. Del impuesto de espectáculos públicos –antecedentes. Reiteración jurisprudencial⁹.

La Ley 1^a de 1967, «*Por la cual se provee a la reconstrucción de las zonas devastadas por el incendio de Quibdó, y la ayuda de los damnificados por este mismo suceso*», creó por un término de cuatro meses y «*con destino exclusivo a la reconstrucción de la Ciudad de Quibdó*» un impuesto sobre el 10 % sobre espectáculos públicos de cualquier clase.

El impuesto creado por la Ley 1^a de 1967, como se explica a continuación, se hizo permanente y se facultó al Gobierno Nacional para reglamentar el recaudo y entregarlo a las Juntas Administradoras de Deportes.

La Ley 49 de 1967, «*mediante la cual la Nación coopera con la celebración de los VI Juegos Deportivos Panamericanos*», ordenó que el recargo del 10 % sobre el valor de cada boleta de entrada a espectáculos públicos establecido por la Ley 1^a de 1967, continuaría cobrándose en el territorio del Valle del Cauca durante los años de 1968 a 1972 inclusive. El producto de dicho

⁹ Sobre el particular ver la sentencia del CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS del 18 de marzo 2010. Radicación número: 25000-23-27-000-2004-02066-01(16535). Actor: ANA MARÍA SÁNCHEZ GUEVARA. Demandado: SECRETARIA DE HACIENDA DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.



recargo se debía consignar en la Tesorería General de la República, a órdenes del Comité Organizador de dicho evento deportivo.

La Ley 47 de 1968, «*por la cual la Nación coopera a la celebración de los IX Juegos Nacionales*» hizo extensivo a todo el territorio nacional el impuesto de que trata la Ley 49 de 1967 y expresó que el producto de este gravamen sería destinado en el Distrito Especial, los departamentos, intendencias y comisarías, exclusivamente al fomento del deporte.

También dispuso que el producido del gravamen sería invertido en los Departamentos del Valle del Cauca y Tolima, exclusivamente en la preparación, construcción de obras y realización de los VI Juegos Panamericanos y IX Juegos Nacionales, respectivamente.

Ley 30 de 1971, «*por la cual la Nación contribuye a la realización de los primeros juegos deportivos de los Territorios Nacionales y de los X y XI juegos deportivos nacionales*», hizo extensivo a todo el territorio Nacional el impuesto a que se refiere la Ley 49 de 1967.

El Decreto 021 de 1972 reglamentó la Ley 30 de 1971 y determinó qué se entiende por espectáculos públicos así:

Para los efectos contemplados en el presente Decreto, se entiende por espectáculos públicos, entre otros, los siguientes: exhibiciones cinematográficas, actuaciones de compañías teatrales, corridas de toros, carreras de caballos y concursos ecuestres, ferias exposiciones, riñas de gallos, ciudades de hierro y atracciones mecánicas, carreras y concursos de autos, exhibiciones deportivas, y las que tengan lugar en circos, estadios y coliseos, corrales y demás sitios en donde se presenten eventos deportivos, artísticos y de recreación, todo mediante el pago de la respectiva entrada.

La Ley 49 de 1983, «*Por la cual se establece el régimen disciplinario en el deporte*», estableció que «*El recaudo de los impuestos a espectáculos públicos de que trata la Ley 47 de 1968, se hará por los recaudadores o tesoreros departamentales, intendenciales, comisariales y del Distrito Especial de Bogotá y se llevará a un fondo especial a órdenes de las respectivas Juntas Administradoras Seccionales de Deportes*».

El Decreto 839 de 1984, reglamentario de la Ley 49 de 1983, estableció que el recaudo del impuesto de espectáculos públicos se puede efectuar a través de las Tesorerías de las respectivas Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, cuando las necesidades del servicio lo requieran, previa solicitud escrita y motivada del Director Ejecutivo Seccional.

Finalmente, la Ley 181 de 1985, «*por la cual se dictan disposiciones para el fomento del Deporte*», precisó que el impuesto a espectáculos públicos a que se refieren la Ley 47 de 1968 y la Ley 30 de 1971 es el 10 % del valor de la correspondiente entrada al espectáculo, excluidos los demás impuestos indirectos que hagan parte de dicho valor.



3.2.1.2. Del hecho generador del impuesto de espectáculos públicos. Reiteración jurisprudencial.

La Sala ha dicho que si bien las normas que establecieron el impuesto de espectáculos públicos no señalan con precisión el hecho que lo genera en sus aspectos objetivos y subjetivos, sino que se limitan a señalar la tarifa aplicable para liquidar el tributo sobre el valor de cada boleta de entrada al espectáculo, lo cierto es que de su redacción logra deducirse que el hecho generador no es otro que la realización de espectáculos públicos por los que se cobra una boleta de entrada¹⁰.

Si bien la demandante alegó que el Acuerdo 016 de 2004, «*Estatuto Tributario de Yumbo*» se limitó a señalar que el impuesto de espectáculos públicos hacía parte de las rentas municipales, y que como el concejo municipal no lo ha regulado, el municipio demandando no estaba facultado para cobrarlo, la Sala no analizará ese particular en consideración a que, independientemente de la regulación local, las actividades de recreación social que desarrollan las cajas de compensación familiar no son espectáculos públicos para los efectos del impuesto en discusión, según pasa a explicarse.

3.2.1.3. De las Cajas de Compensación Familiar y las actividades que desarrollan. Reiteración jurisprudencial.

La Ley 21 de 1982, «*por la cual se modificó el régimen de subsidio familiar*», creó las cajas de compensación familiar como personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, en la forma prevista en el Código Civil, que cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado a través de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

A las cajas de compensación familiar les corresponde organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago del subsidio familiar que, según el artículo 1º de la Ley 21 de 1982, es una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental es aliviar la carga económica que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad¹¹.

De conformidad con el artículo 62 Ley 21 de 1982, las obras y programas sociales que se deben emprender para atender el pago del subsidio familiar, se ejecutan en las siguientes áreas y orden de prioridades: *i*) salud; *ii*) programas de nutrición y mercadeo de productos alimenticios y otros que compongan la canasta familiar para ingresos bajos; *iii*) educación integral y continuada; capacitación y servicios de biblioteca; *iv*) vivienda; *v*) crédito de fomento para industrias familiares y *vi*) recreación social

La recreación social, ha precisado la Sala, es una de las áreas de servicio establecidas en la ley para pagar el subsidio familiar, representada en actividades de diversión o deleite, y que, en el contexto

¹⁰ *Ibidem* sentencia del 11 de febrero de 2014. Op. Cit. 4.

¹¹ *Ibidem*.



de la Ley 21 de 1982, pretende aliviar la carga de las actividades laborales, propiciando espacios de esparcimiento para el trabajador que tiene derecho al subsidio y para los integrantes de su núcleo familiar¹².

Para efecto de los servicios prestados en desarrollo de las obras y programas sociales, la Ley 21 de 1982 autorizó la fijación de tarifas progresivas para los trabajadores beneficiarios, al tiempo que abrió la posibilidad de prestar dichos servicios a personas distintas de las señaladas en los artículos 18 y 27 *ibídem*, con tarifas no subsidiadas.

En la providencia que se reitera, la Sala precisó que, desde la anterior perspectiva, los eventos deportivos, artísticos o cualquier otra clase, presentados al interior de los centros recreativos de las cajas de compensación familiar constituyen servicios de recreación con los que aquellas pagan el subsidio familiar a sus afiliados.

Que, en esas condiciones, tales actividades no generan, *per se*, el impuesto de espectáculos públicos, sobre el valor de cada boleta de ingreso que pagan los trabajadores usuarios de esos servicios y sus familias.

Por esa razón, advirtió, que concluir lo contrario requeriría un prolijo material probatorio del que pudiera constatarse concreta y fehacientemente que dichos eventos desbordan la naturaleza y finalidad social del subsidio familiar y que no se dirigen única y exclusivamente a satisfacer las necesidades recreativas de quienes tienen derecho a ese subsidio, ya sea como afiliados o beneficiarios de los mismos.

3.2.1.4. El caso concreto. Aplicación del precedente

a. Hechos

Para decidir el caso concreto se tienen como relevantes y ciertos los siguientes hechos:

- La Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca -Comfamiliar ANDI es una entidad privada sin ánimo de lucro, organizada como corporación que cumple funciones de seguridad social y es vigilada por la Superintendencia de Susidio Familiar¹³.
- El 30 de septiembre de 2005, la División de Rentas de la Tesorería Municipal de Yumbo profirió liquidación de aforo del impuesto de espectáculos públicos de que trata la Ley 181 de 1995 por los años 1999 a 2004 a cargo de Comfandi en los siguientes términos¹⁴:

Año	Resol.	Impuesto	Intereses	Sanción	Actualización	Total
------------	---------------	-----------------	------------------	----------------	----------------------	--------------

¹² *Ibídem*.

¹³ Folios 3 del C.A.A.

¹⁴ Folios 4 al 27 del C.A.A.



1999	365	32.019.269	48.598.593	64.038.591	19.130.324	163.786.777
2000	364	31.196.400	40.056.465	62.392.800	14.427.581	148.073.246
2001	366	37.601.900	39.292.226	75.203.800	12.965.337	165.063.263
2002	367	40.839.100	32.404.504	81.678.200	10.178.681	165.100.485
2003	368	45.075.200	25.059.205	90.150.400	7.555.588	167.840.393
2004	369	38.625.200	11.992.781	77.250.400	3.725.845	131.594.226
Total						941.458.390

- El 31 de octubre de 2005, la demandante interpuso recurso de reposición, y, en subsidio, el de apelación, contra las resoluciones antes referidas¹⁵.
- El 4 de noviembre de 2005, el jefe de la División Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Yumbo, previa interposición del recurso de reposición, mediante las resoluciones 373, 374, 375, 376, 377 y 378, modificó las liquidaciones de aforo para revocar la decisión de actualizar las obligaciones y confirmó, en lo demás, los actos recurridos así¹⁶.

Año	Resol.	Impuesto	Intereses	Sanción	Total
1999	365	32.019.269	48.598.593	64.038.591	144.656.453
2000	364	31.196.400	40.056.465	62.392.800	133.645.665
2001	366	37.601.900	39.292.226	75.203.800	152.097.926
2002	367	40.839.100	32.404.504	81.678.200	154.921.804
2003	368	45.075.200	25.059.205	90.150.400	160.284.805
2004	369	38.625.200	11.992.781	77.250.400	127.868.381
Total					873.475.034

- El 9 de noviembre de 2005, el secretario de Hacienda del Municipio de Yumbo, previa interposición del recurso de apelación, mediante las resoluciones 379, 380, 381, 382, 383 y 384, confirmó las liquidaciones de aforo en los términos de las resoluciones referidas en el numeral anterior¹⁷.

La entidad demandante alegó que no es sujeto pasivo del impuesto de espectáculos públicos en el Municipio de Yumbo porque no realizó actividades que pudieran ser catalogadas como espectáculos públicos. Que, las actividades que desarrolla en los centros recreacionales ubicados en esa jurisdicción son una forma de pago del subsidio familiar a sus afiliados y que el cobro por el ingreso a las instalaciones está autorizada por la ley.

¹⁵ Folios 40 al 93 del C.A.A

¹⁶ Folios 94 al 140 del C.A.A.

¹⁷ Folios 154 al 189 del C.A.A.



Por su parte, el municipio demandado sostuvo que el cobro de una entrada a las instalaciones de los centros de recreación de la caja de compensación para el desarrollo de actividades deportivas, recreativas y culturales, constituye el hecho generador del impuesto de espectáculos públicos, de acuerdo con lo previsto en las normas que regulan el tributo.

Como lo señaló la Sala al resolver un asunto análogo al que convoca la presente controversia «*el hecho de que se cobre por la entrada a los centro de recreación de propiedad de las Cajas de Compensación no implica que las actividades que se realizan en esas instalaciones sean objeto del impuesto de espectáculos públicos*»¹⁸.

Por eso, en esas condiciones se requiere que se demuestre que dichas entidades llevaron a cabo actividades que puedan ser catalogadas como un espectáculo público, distintas de aquellas que son propias del objeto de las cajas de compensación familiar.

De la naturaleza jurídica de Comfandi se colige que los centros recreacionales que posee en el municipio demandado están destinados al servicio recreativo y de bienestar de los trabajadores afiliados, que pagan tarifas diferenciales, teniendo en cuenta los niveles de remuneración; tarifas que tienen como propósito cubrir los costos de operación y mantenimiento de los mencionados centros de recreación¹⁹.

Si bien en los centros recreacionales de Comfandi pudieron realizarse espectáculos públicos de las características señaladas en la Ley 181 de 1995, el municipio no aportó evidencias de la ocurrencia de aquellos eventos que puedan catalogarse como espectáculos públicos, pues las cajas de compensación familiar no tienen como función la realización de espectáculos públicos sino la prestación del servicio de recreación a sus afiliados y sus familias, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 21 de 1982.

Por tanto, en consideración a que no obran pruebas en el expediente que demuestren que durante los años 1999 a 2004, en los centros recreacionales de la demandante ubicados en el Municipio de Yumbo, se realizaron actividades que se consideren espectáculos públicos, se confirmará la decisión del Tribunal de anular los actos administrativos demandados.

b. Del restablecimiento del derecho.

En la demanda, la demandante pidió que, a título de restablecimiento del derecho, se hicieran las siguientes declaraciones:

“(…)

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: WILLIAM GIRALDO GIRALDO. 29 de noviembre de 2012. Radicado: 170012331000200900205 01 (18581). Actor: CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CALDAS. Demandado: MUNICIPIO DE PALESTINA – CALDAS.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ (E). 4 de abril de 2013. Radicado: 170012331000200900216 01 (18718). Actor: CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CALDAS. Demandado: MUNICIPIO DE PALESTINA – CALDAS.



Tercera

CONDENAR al Municipio de Yumbo – Valle del Cauca a reintegrar a COMFANDI las sumas de dinero que por concepto del cobro y ejecución de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones precitadas haya adelantado en contra de la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca, Comfamiliar ANDI (COMFANDI).

Las restituciones a las que sea condenado por este concepto el Municipio de Yumbo – Valle del Cauca, deberán efectuarse dentro del término legal o en el plazo que la sentencia ordene, por la suma de dinero que llegare a hacer efectiva en contra de la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca, Comfamiliar ANDI (COMFANDI), debidamente indexada por el cobro ilegal de un tributo del que no es sujeto pasivo.

Cuarta

CONDENAR al Municipio de Yumbo – Valle del Cauca a reconocer y cancelar, igualmente a favor de la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca, Comfamiliar ANDI (COMFANDI), los intereses sobre las restituciones de las pretensiones tercera y cuarta, en el caso de que haya lugar a estas.

Quinta

CONDENAR al Municipio de Yumbo – Valle del Cauca a reparar los daños materiales y morales que en la eventualidad del ilegal cobro o ejecución de dicho tributo genere a la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca, Comfamiliar ANDI (COMFANDI), a la justa tasación dentro del proceso y con base en los elementos probatorios aportados.

Sexta.

La sentencia favorable con la que se ponga fin al presente proceso se hará efectiva en la forma y en los términos de los artículos 175, 176, 177 y 178 de Código Contencioso Administrativo.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó la pretensión prevista en el numeral quinto, referida a la indemnización de perjuicios. Y, respecto de las pretensiones previstas en los numerales, tercero, cuarto y sexto, dijo que las concedía, en los siguientes términos:

2. 2. CONDENAR al MUNICIPIO DE YUMBO a reintegrar a COMFANDI las sumas de dinero (debidamente indexadas y con los intereses de ley generados hasta la fecha del reintegro) que haya pagado esta con ocasión de los actos administrativos demandados.



3.- ORDENAR dar cumplimiento al presente fallo acorde a lo dispuesto en los artículos 176, 177 y 178 del CCA.

Como se puede apreciar, la sentencia apelada, en realidad, no resolvió la pretensión propuesta por el demandante en el sentido de que se condenara al municipio demandado a *reintegrar a COMFANDI las sumas de dinero que **por concepto del cobro y ejecución de los actos administrativos** contenidos en las Resoluciones precitadas haya adelantado en contra de la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca, Comfamiliar ANDI.*

El Tribunal ordenó al Municipio que reintegrara la suma que la demandante “*haya pagado*” con ocasión de los actos demandados, pretensión que nunca fue propuesta, razón más que suficiente para revocar los numerales 2.2. y 3 de la sentencia apelada. Además, porque, así hubiera pedido la devolución de lo presuntamente pagado, en el expediente no hay prueba de que el demandante haya pagado suma alguna por concepto del impuesto de espectáculos públicos por los años 2000 a 2005. El derecho afectado por los actos administrativos que liquidaron de aforo el impuesto de espectáculos públicos presuntamente debido y no pagado por la demandante se restablece, *in natura*, mediante la declaración de que el contribuyente no está obligado a pagar el impuesto, tal como lo precisó el *a quo* en el numeral segundo de la sentencia apelada.

Ahora bien, habida cuenta de que el *a quo* no se pronunció sobre lo pretendido por la parte actora, en el recurso de apelación adhesiva interpuesto insistió en que se condenara al Municipio de Yumbo a reintegrar las sumas **que cobró en el proceso administrativo de cobro coactivo, «previa deducción de lo devuelto»**. Y que se condene a esa entidad territorial a pagar intereses de mora compuestos, liquidados de conformidad con el artículo 3º de la Ley 1066 de 2006 porque, según dijo, esos son los intereses que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho que se deben reconocer en los casos de pagos de lo no debido. La parte actora no apeló la sentencia en cuanto negó el reconocimiento de los perjuicios sufridos por los presuntos daños materiales y morales causados “*en la eventualidad del ilegal cobro o ejecución de dicho tributo*”. Tampoco apeló la decisión del Tribunal de no condenar en costas. Por lo tanto, la Sala se referirá a la pretensión del reintegro de las sumas “cobradas” en el proceso de cobro coactivo.

La Sala considera que esa pretensión es improcedente, por las siguientes razones:

Las pruebas aportadas al proceso dan cuenta de que el Municipio de Yumbo inició el proceso de cobro por el impuesto de espectáculos público liquidado en los actos administrativos demandados. En el curso de ese proceso, el municipio decretó el embargo de la suma de \$1.113.203.573.

La parte actora demandó al municipio demandado en acción de tutela por violación del debido proceso, por haber decretado el embargo. El Juzgado 17 Penal del Circuito de Cali, mediante sentencia del 16 de mayo de 2006, le amparó el derecho fundamental al debido proceso y ordenó a la Tesorería Municipal de Yumbo que *devolviera* de manera inmediata a la caja de compensación familiar los dineros embargados, como medida transitoria con el propósito de evitar un perjuicio



irremediable, mientras se define la demanda interpuesta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo²⁰.

La Sala precisa que, la medida provisional que tomó el juzgado no fue de devolución, en estricto sentido, sino de levantamiento de la medida embargo. Por lo tanto, no se configuró, como alegó el demandante, un pago de lo no debido, porque nada pagó la caja de compensación familiar. En consecuencia, no es pertinente condenar al municipio a que reintegre ningún dinero, y menos a que pague intereses de mora.

De hecho, bastaba que la demandante probara al municipio demandado que demandó las liquidaciones de aforo para que, en cumplimiento del parágrafo del artículo 837 del E.T., el municipio ordenara levantar las medidas cautelares.

Por lo tanto, no es necesario adoptar ninguna otra medida para hacer permanente la medida transitoria que adoptó el juez de tutela, toda vez que, anuladas las liquidaciones de aforo que fundamentaron el cobro coactivo, el municipio queda imposibilitado de expedir una nueva orden de embargo de las cuentas de la Caja de Compensación Familiar.

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

F A L L A

PRIMERO: CONFÍRMANSE los numerales 1 y 2.1. de la sentencia del 19 de marzo de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca Comfamiliar ANDI, contra el Municipio de Yumbo.

SEGUNDO: REVÓCANSE los numerales 2.2. y 3. de la sentencia apelada. En lo demás, **CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

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

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

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ
RAMÍREZ**
Presidente de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS
BÁRCENAS**

MARTHA TERESA BRICEÑO DE

CARMEN TERESA ORTIZ DE

²⁰ Folios 486 al 508 del C.P.



VALENCIA

RODRÍGUEZ