

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO - Grava los bienes raíces ubicados en la jurisdicción territorial de los municipios / IMPUESTO PREDIAL - Causación y tarifa en el Distrito Capital. Se causa el 1 de enero del respectivo año gravable y la tarifa varía entre el cero y el 33 por mil, en función del uso de los inmuebles / PREDIO URBANIZADO NO CONSTRUIDO - En el Distrito Capital, tal calificación no se sujeta a que en el bien se hayan erigido edificaciones con un área mínima establecida, sino a que se compruebe que en el predio no existe ninguna construcción, según lo concluyó la Sección en sentencia del 18 de marzo de 2010, Exp. 25000-23-27-000-2004-00848-01(16971) que anuló el literal b) del párrafo 2 del artículo 1 del Acuerdo 105 del 2003 del Concejo Distrital de Bogotá / IMPUESTO PREDIAL EN EL D.C. - Categorías tarifarias. Se establecen en atención al uso o destinación de los inmuebles, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial

Según lo establecido en la Ley 44 de 1990 y en el Decreto Ley 1421 de 1993, el impuesto predial unificado es un gravamen que recae sobre los bienes raíces ubicados en la jurisdicción territorial de los municipios. En el Distrito Capital de Bogotá, el impuesto está regulado por el Decreto 352 de 2002, según el cual, el tributo se genera por la existencia de inmuebles dentro de esa jurisdicción y se causa el 1° de enero del respectivo año gravable. La tarifa del impuesto fue fijada en un rango comprendido entre el cero y el 33 por mil, según da cuenta el artículo 25, ibídem, aplicable en función del uso de los inmuebles. De conformidad con el artículo 336 del Decreto 190 de 2004, "*POR MEDIO DEL CUAL SE COMPILAN LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LOS DECRETOS 619 DE 2000 Y 469 DE 2003*", normas mediante las cuales se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, el uso "*es la destinación asignada al suelo, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar*", las que a su turno comprenden siete categorías, a saber: residencial, dotacional, comercio y servicios, central, integral, industrial y minera, según lo establece el artículo 340 del referido decreto. Para el año 2005, el Acuerdo 105 de 2003, "*POR EL CUAL SE ADECUAN LAS CATEGORÍAS TARIFARIAS DEL IMPUESTO PREDIAL AL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SE ESTABLECEN Y RACIONALIZAN ALGUNOS INCENTIVOS*", contenía en el artículo 2° la asignación tarifaria detallada del tributo, de acuerdo con las distintas categorías de bienes, según la clasificación prevista en el artículo 1° del mentado acuerdo, que para tales efectos disponía: "**Artículo 1. Categorías Tarifarias del Impuesto Predial Unificado.** Se aplicarán las siguientes definiciones de categorías de predios para el impuesto predial unificado, adecuadas a la estructura del Plan de Ordenamiento Territorial. [...] **Parágrafo 1.** [...] **Parágrafo 2.** Entiéndase por predio no edificado al que encuadre en cualquiera de los siguientes supuestos: a.- [...]. b.- Al predio urbano cuyas construcciones o edificaciones tengan un área inferior al 20% al área del terreno y un avalúo catastral en el que su valor sea inferior al veinticinco por ciento (25%) del valor del terreno". La Sala precisa que el literal b) del párrafo 2°, subrayado, fue declarado nulo por esta Corporación En consecuencia, como se advirtió en su oportunidad, la calificación de un predio como urbanizado no construido no está sujeta a que en él se hayan erigido edificaciones con un área mínima establecida, sino a que, en efecto, se compruebe que no existe ningún tipo de construcción. Teniendo en cuenta que los actos administrativos demandados se fundamentaron en una norma declarada nula, tales actos también son nulos, por consecuencia, pues la situación jurídica que resolvió el Distrito Capital no se encuentra consolidada y a la Sala le corresponde aplicar de manera inmediata el efecto de la sentencia aludida.

FUENTE FORMAL: LEY 44 DE 1990 / DECRETO LEY 1421 DE 1993 / DECRETO 352 DE 2002 - ARTICULO 14, ARTICULO 15, ARTICULO 25 /

ACUERDO 105 DE 2003 (CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTÁ) - ARTICULO 2 /
DECRETO 190 DE 2004 - ARTICULO 336, ARTICULO 390

NOTA DE RELATORIA: La síntesis del asunto es la siguiente: La Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá modificó la declaración del impuesto predial unificado del año gravable 2005 que Electrogas S.A. E.S.P. presentó respecto de un inmueble. La Sala confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que anuló los actos que modificaron y liquidaron oficialmente el tributo, en cuanto al destino y la tarifa aplicados, dado que consideró que tales actos se fundaron en una norma anulada por la Corporación en sentencia del 18 de marzo de 2010, expedida dentro del expediente 25000-23-27-000-2004-00848-01 (Núm. Int.: 16971), a saber, el literal b) del párrafo 2 del numeral 9 del artículo 1 del Acuerdo 105 de 2003, razón por la cual resultaban nulos por consecuencia, dado que la situación jurídica que resolvió el Distrito Capital no estaba consolidada.

VIA GUBERNATIVA - Agotamiento. Es presupuesto procesal de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho / VIA GUBERNATIVA - Casos en los que se entiende agotada / HECHOS NUEVOS - En la jurisdicción no se pueden plantear hechos no discutidos en la vía gubernativa, pero sí mejores argumentos de derecho respecto de los mismos / PRETENSIONES - Debe haber identidad entre las planteadas en la vía gubernativa y ante la jurisdicción contencioso administrativa

Con fundamento en lo establecido en los artículos 63 y 135 del C.A.A., de los cuales se desprende que el agotamiento de la vía gubernativa es un presupuesto procesal de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y que esta se entiende agotada, entre otros eventos, cuando los recursos interpuestos se hayan decidido, la Sala ha sostenido que ante la Jurisdicción no pueden plantearse hechos nuevos frente a los expuestos en la vía gubernativa, aunque sí mejores argumentos de derecho respecto de los mismos. La Sala advierte que, con ocasión del recurso de reconsideración, la parte actora señaló que la Resolución No. DDI007642 del 6 de febrero de 2006, contentiva de la Liquidación Oficial de Revisión No. 2007EE20196, debía ser revocada en *cada una de sus partes* por ser violatoria del artículos 48 del C.C.A., 97 y 104 del Decreto 807 de 1993, en concordancia con el artículo 703 del E.T. y, en su lugar, confirmar la declaración privada. Las normas referidas por la demandante aluden a la falta o irregularidad de las notificaciones, al requerimiento especial como requisito previo para formular liquidación oficial y al recurso de reconsideración. De manera que sí es cierto que la demandante no controvertió lo referido a la naturaleza del predio y la tarifa aplicable. Sin embargo, esos hechos forman parte del contenido del acto administrativo y, como tal, pueden ser objeto de controversia, sin que ello implique plantear ante la jurisdicción hechos nuevos, pues no se discute nada distinto al contenido del acto administrativo demandado. Por tanto, la Sala considera que la empresa demandante simplemente propuso las causales de nulidad que el artículo 84 del C.C.A. le permite proponer. Así, en la vía administrativa se alegó la nulidad de los actos administrativos por expedición irregular de la liquidación oficial de revisión, en tanto que en la demanda se invocó la nulidad por violación de la ley, por indebida aplicación de ciertos apartes del artículo 1º del Acuerdo 105 de 2003, pero con idéntica pretensión de nulidad de la liquidación oficial de revisión. En consecuencia, como lo señaló el Tribunal, la excepción no está llamada a prosperar.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 63, ARTICULO 135

NOTA DE RELATORIA: Sobre la improcedencia de plantear ante la jurisdicción hechos nuevos, no discutidos en la vía gubernativa, se reitera la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 26 de septiembre de 2007, Exp. 25000-23-24-000-2001-00082-01 (14847), MP. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS

Bogotá D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-27-000-2008-00083-01(18309)

Actor: ELECTROGAS S.A. E.S.P.

Demandado: BOGOTA D.C.

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el Distrito Capital de Bogotá contra la sentencia del 8 de abril de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que decidió lo siguiente:

***“PRIMERO.- DENIÉGASE** la objeción por error grave al dictamen pericial rendido dentro del presente proceso y solicitado por el apoderado judicial de la parte demandada.*

***SEGUNDO.- DECLÁRESE** no probada la excepción de indebido agotamiento de la vía gubernativa propuesta por el apoderado judicial de la parte demandada.*

***TERCERO.- DECLÁRESE** la nulidad de la Liquidación Oficial de Revisión No. DDI-007642 de 6 de febrero de 2007 (LOR-2007EE20196) y de la Resolución No. DDI-81366 de 26 de noviembre de 2007 (DDI-EE408572), proferidas por la Dirección Distrital de Impuestos, por medio de las cuales se modificó y liquidó oficialmente el impuesto predial unificado presentado por el año gravable 2005 en relación con el predio ubicado en la CL. 19 No. 53 - 01 de esta ciudad, identificado con la matrícula inmobiliaria 1435822.*

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, declárase en firme la liquidación privada presentada por la sociedad ELECTROGAS S.A. E.S.P. por concepto del impuesto predial unificado por el año gravable 2005.

CUARTO.- En firme esta providencia, archívese el expediente previa devolución de los antecedentes administrativos a la oficina de origen y del excedente de los gastos del proceso. Déjense las constancias del caso.

ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

- El 13 de mayo 2005, Electrogas S.A. E.S.P. presentó la declaración del impuesto predial unificado del inmueble ubicado en la calle 19 No. 53 - 01 de Bogotá D.C., correspondiente al año 2005.

- El 6 de febrero de 2007, la Dirección Distrital Impuestos de Bogotá profirió la Resolución No. DDI00764, que contiene la Liquidación Oficial de Corrección No. 2007EE20196, mediante la que modificó la declaración referida.

- El 26 de noviembre de 2007, la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección Distrital Impuestos de Bogotá, previa interposición del recurso de reconsideración, profirió la Resolución No. DDI81366 - 2007EE408572, que confirmó la liquidación oficial.

ANTECEDENTES PROCESALES

LA DEMANDA

Electrogas S.A. E.S.P., mediante apoderado judicial, formuló las siguientes pretensiones:

***A.** Que se declare la nulidad de la resolución DDI7642 y/o LOR 2007EE20196 de 06-02-07 proferida por la Subdirección del Impuestos a la Propiedad de la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.*

***B.** Que se declare la nulidad de la resolución D.D.I.81366 de fecha 26 de Noviembre de 2007, notificada en fecha 15 de Diciembre de 2007. Proferida por el jefe de la Oficina de Recursos Tributarios de la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.*

***C.** Que a título de restablecimiento de derecho, se declare que el predio objeto de las resoluciones demandadas, a la fecha 1 de enero de 2005, dentro de las categorías establecidas en el acuerdo 105 de 2003 expedido por el H. Concejo de Bogotá,*

*corresponde al destino 62 comercial, tal y como lo clasificó el propietario en el formulario único del impuesto predial unificado y no la categoría **urbanizable no urbanizado** destino 67 como ha pretendido clasificarlo la Secretaría de Hacienda Distrital.*

D. Que se ordene a la demandada a la reparación de los daños causados."

Invocó como disposiciones violadas las siguientes:

- Constitución Política: artículo 29.
- Código Contencioso Administrativo: artículos 85.
- Acuerdo 105 de 2003: Artículo 1º.

Las causales de nulidad propuestas se resumen así:

Sostuvo que el Distrito confundió los predios urbanizables no urbanizados, de los que trata el numeral 7 del artículo 1º del Decreto 105 de 2003, con los predios urbanizados no edificados, a los que refiere el numeral 8, del referido artículo.

Explicó que los predios urbanizables no urbanizados son aquellos pertenecientes al suelo urbano, que pueden ser desarrollados urbanísticamente, pero en los que no se ha adelantado un proceso de urbanización. Que, por su parte, los predios urbanizados no edificados son aquellos en los que culminó el proceso de urbanización sin que hayan sido objeto de construcción o edificación.

Que, únicamente respecto de los predios urbanizados no construidos son aplicables las condiciones establecidas en el literal *b*) del parágrafo 2 del artículo 1º del Acuerdo 105 de 2003, según el cual, pertenecen a esta categoría los predios cuyas edificaciones o construcciones tengan un área inferior al 20% del área total del terreno y un avalúo catastral inferior al 25% del valor del terreno.

Sostuvo que el inmueble objeto de la controversia cuenta con vías de acceso pavimentadas, instalaciones de servicios públicos domiciliarios y ha sido explotado comercialmente, de tal forma que no podía afirmarse válidamente que se trata de un inmueble urbanizable no urbanizado.

Dijo que es un contrasentido afirmar, como lo hizo el Distrito, que un predio urbano corresponde a un predio urbanizable no urbanizado.

Que, por lo tanto, la Administración aplicó de manera indebida el numeral 8 y el literal *b)* del párrafo del artículo 1º del Acuerdo 105 de 2003 para concluir, con fundamento en esta disposición, que el predio en discusión debía clasificarse como urbanizable no urbanizado, y a partir de ese supuesto calcular el impuesto a la tarifa del 33 por mil, en lugar del 9.5 por mil, como lo declaró la parte actora.

Que, por la misma circunstancia, incurrió en falsa motivación al fundamentar los actos administrativos demandados en el hecho de considerar que el predio debía ser catalogado como urbanizable no urbanizado, siendo claro que no correspondía a esta categoría.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Distrito Capital de Bogotá se opuso a las pretensiones de la demanda.

Propuso la excepción de indebido agotamiento de vía gubernativa. Señaló que en sede administrativa la parte actora únicamente discutió la notificación del requerimiento especial, pero no controvertió la condición de urbanizable no urbanizado del predio.

De fondo, sostuvo que la sociedad demandante liquidó el impuesto predial del año 2005 a una tarifa que no correspondía con las condiciones fácticas y jurídicas que revestía el inmueble al momento de la causación del tributo. Que según daba cuenta la certificación catastral del predio, tenía asignado el destino 67 al que le es aplicable la tarifa del 33 por mil, sin que ello fuera desvirtuado en la vía gubernativa.

Explicó que lo anterior fue puesto en conocimiento de la demandante en su oportunidad, según lo exige el artículo 807 del Decreto 807 de 1993, y por tanto, la notificación de los actos administrativos se surtió en debida forma.

Insistió en que para determinar la condición de predio urbanizable no urbanizado a 1º de enero de 2005, fecha de causación del impuesto, debía tenerse en cuenta lo certificado por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, según el cual el inmueble tenía un área de 16.811, 31 m² y 703.40 m² de construcción, sin que esto se hubiera desvirtuado por la parte actora.

Por último, dijo que dado que en la declaración del impuesto predial presentada por la parte actora se aplicó una tarifa que no correspondía con el destino del predio, lo que dio lugar a que se determinara un menor impuesto al que estaba obligado, era procedente aplicar la sanción por inexactitud establecida en el artículo 101 del Decreto 807 de 1993.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, declaró la nulidad de los actos administrativos demandados.

En primer lugar, hizo referencia a la objeción por error grave al dictamen pericial rendido dentro del proceso a solicitud de la parte actora, propuesta por la parte demandada.

Sostuvo que, en el entendido de que esta prueba está sometida al criterio de valoración de la sana crítica y supeditada a la facultad discrecional del juez, quien después de analizarla junto con otras pruebas podría decidir sobre la convicción de sus declaraciones, no estaba llamada a prosperar la objeción formulada.

En relación con la excepción de indebido agotamiento de la vía gubernativa, señaló, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, que si bien es viable que en sede judicial se invoquen argumentos nuevos como sustento de las pretensiones incoadas, es preciso que haya identidad entre lo solicitado en el vía gubernativa y en la jurisdiccional.

Explicó que en la vía gubernativa la parte actora alegó la indebida notificación del requerimiento especial, mientras que en la demanda centró sus alegatos en la tarifa aplicable que tuvo en cuenta el Distrito para modificar la liquidación privada, lo que evidenciaba que inicialmente se planteó una inconformidad con los actos administrativos demandados por defectos formales, para posteriormente cuestionar aspectos sustanciales.

Que, por tanto, aun cuando en la sede administrativa se invocaron argumentos distintos a los planteados en la demanda, se pretendió desvirtuar la legalidad de los actos administrativos por los que se liquidó oficialmente el impuesto y que, por esa razón, la excepción no estaba llamada a prosperar.

Agregó que, de todas formas, el Distrito, al resolver el recurso de reconsideración, hizo referencia a la categoría que para el año 2005 revestía el inmueble, para efectos de determinar cual era la tarifa aplicable, lo que ponía en evidencia que, desde la vía gubernativa, existía discrepancia entre la Administración y la parte actora en relación con ese aspecto.

De fondo señaló que, de conformidad con el certificado expedido por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital que data del 15 de mayo de 2005, el predio objeto de la controversia tenía un destino comercial, para ser usado como *Bodega Económica, Oficinas y/o Industriales*.

Agregó que esa clasificación varió a partir del año 2005, desde cuando la Administración clasificó el inmueble en cuestión con un destino 61, correspondiente a los predios urbanizados no edificados y le asignó un uso de *Bodega Económica, Oficinas y/o Industriales*.

Advirtió que el Departamento Administrativo de Catastro Distrital es la dependencia que tiene la función de determinar las características del inventario de los bienes inmuebles en el Distrito Capital y posee la información relativa a la ubicación, dimensiones, usos, destino, titularidad, tipo de suelo, etc. de los predios.

Que, por lo anterior, no le asistía la razón al Distrito cuando señaló que, para el año 2005, el inmueble en discusión tenía un destino 67, correspondiente a los predios urbanizables no urbanizados, dado que para ese año, en el Departamento Administrativo de Catastro Distrital ese inmueble registraba un uso comercial, razón por la cual, era improcedente aplicar la tarifa del 33 por mil, prevista para los predios urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados.

EL RECURSO DE APELACIÓN.

El Distrito Capital interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal.

En primer lugar, se refirió al agotamiento de la vía gubernativa para señalar que en el recurso de reconsideración no se discutió que el predio en cuestión tuviera la condición de urbanizable no urbanizado, y que en esa oportunidad únicamente se

debatir lo atinente a la notificación del requerimiento especial, de tal suerte que no se agotó la vía gubernativa frente a la condición del inmueble.

Sostuvo que, según la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, la jurisdicción tiene vedado conocer hechos nuevos planteados en la demanda, respecto de los cuales la Administración no hubiera tenido la oportunidad de controvertir en la vía gubernativa.

En relación con el fondo del debate, dijo que las pruebas allegadas en sede judicial eran contradictorias en cuanto a su contenido y que su análisis hubiera sido distinto si se hubieran presentado en la vía gubernativa.

Que, el certificado del Departamento Administrativo de Catastro Distrital allegado al proceso daba cuenta de que a 1º de enero de 2005 el predio en discusión tenía un área de 16.811,31 m² y 703,40 m² de construcción, por lo que debía catalogarse como urbanizable no urbanizado, según lo establecido en el literal *b*) del párrafo 2 y el numeral 7 del artículo 1º del Acuerdo 105 de 2003 y, por tanto, tributar a la tarifa del 33 por mil.

Agregó que la parte actora no podía alegar condiciones diferentes a las certificadas por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital y que de existir diferencias con la información reportada por esa dependencia debió debatirla en su oportunidad, situación que no ocurrió en el presente caso.

Insistió en que la sanción por inexactitud era procedente dado que se declararon datos equivocados, desfigurados o falsos, que dieron lugar a liquidar un menor impuesto a pagar, sin que esta situación fuera derivada de una diferencia de criterios.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte actora dijo que la sentencia apelada debía confirmarse teniendo en cuenta que el literal *b*) del párrafo 2 del Acuerdo 105 de 2003 fue declarado nulo por la Sección cuarta del Consejo de Estado mediante sentencia del 18 de marzo de 2010.

Agregó que, de conformidad con las pruebas aportadas, el predio tenía un uso comercial, motivo por el cual no podía ser catalogado como urbanizable no urbanizado.

El Distrito Capital del Bogotá insistió en los argumentos del recurso de apelación.

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por el Distrito Capital de Bogotá, la Sala decidirá si son nulas *i)* la Resolución No. DDI007642 del 6 de febrero de 2007, contentiva de la la Liquidación Oficial de Corrección No. 2007EE20196, mediante la cual la Dirección Distrital de Impuestos modificó la declaración del impuesto predial unificado del inmueble ubicado en la calle 19 No. 53 – 01 de Bogotá D.C. presentada por la parte actora por el año 2005, y *ii)* la Resolución No. DDI 81366 - 2007EE408572, del 26 de noviembre de 2007, que confirmó la liquidación oficial.

Concretamente, la Sala resolverá: *i)* si se agotó debidamente la vía gubernativa y *ii)* si los actos administrativos demandados son nulos por aplicación indebida de los numerales 7 y 8 del literal *b)* del parágrafo 2 del artículo 1º del Acuerdo 105 de 2003.

Para resolver se tienen como relevantes y ciertos los siguientes hechos:

1. El 13 de mayo 2005, Electrogas S.A. E.S.P. presentó la declaración del impuesto predial unificado del inmueble ubicado en la calle 19 No. 53 – 01 de Bogotá D.C., correspondiente al año 2005, en los siguientes términos¹:

	Renglón	
Destino	8	62
Tarifa	9	9.5 por mil
Ajuste a la tarifa	10	\$84.000
Autoavalúo	20	\$2.483.375.000

¹ Folio 218 del C.A.A.

Impuesto a cargo	21	\$23.508.000
Sanciones	22	\$0
Total saldo a cargo	23	\$23.508.000
Valor a pagar	24	\$23.508.000
Descuento por pronto pago		\$2.351.000
Total a pagar	27	\$21.157.000
Total a pagar con pago voluntario	29	\$21.157.000

2. El 14 de junio de 2006, la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá expidió el Requerimiento Especial No. RE-2006EE191953², mediante el que propuso modificar la declaración antes referida así:

	Renglón	
Destino	8	67
Tarifa	9	33 por mil
Ajuste a la tarifa	10	\$352.000
Autoavalúo	20	\$2.483.375.000
Impuesto a cargo	21	\$81.599.000
Sanciones	22	\$92.946.000
Total saldo a cargo	23	\$174.545.000

3. El 6 de febrero de 2007, la Dirección Distrital Impuestos de Bogotá, profirió la Resolución No. DDI007642, que contiene la Liquidación Oficial de Corrección No. 2007EE20196³, por la que se modificó la declaración referida, en los términos del requerimiento especial.
4. El 29 de marzo de 2007, la parte actora interpuso recurso de reconsideración contra la liquidación oficial⁴.
5. El 26 de noviembre de 2007, la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección Distrital Impuestos de Bogotá, previa interposición del recurso de reconsideración, profirió la Resolución No. DDI 81366 - 2007EE408572⁵, que confirmó la liquidación oficial

1. De la excepción de indebido de agotamiento de la vía gubernativa.

² Folios 202 al 205 del C.A.A.

³ Folios 206 al 209 del C.A.A.

⁴ Folio 211 al 214 del C.A.A.

⁵ Folios 250 al 258 del C.A.A.

El Distrito Capital de Bogotá propuso la excepción de indebido agotamiento de la vía gubernativa, para lo cual sostuvo que en el recurso de reconsideración la parte actora sólo discutió la falta de notificación del requerimiento especial, en tanto que la demanda giró en torno a la determinación de la tarifa aplicable, exclusivamente.

Con fundamento en lo establecido en los artículos 63⁶ y 135⁷ del C.A.A., de los cuales se desprende que el agotamiento de la vía gubernativa es un presupuesto procesal de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y que esta se entiende agotada, entre otros eventos, cuando los recursos interpuestos se hayan decidido, la Sala ha sostenido que ante la Jurisdicción no pueden plantearse hechos nuevos frente a los expuestos en la vía gubernativa, aunque sí mejores argumentos de derecho respecto de los mismos⁸.

La Sala advierte que, con ocasión del recurso de reconsideración, la parte actora señaló que la Resolución No. DDI007642 del 6 de febrero de 2006, contentiva de la Liquidación Oficial de Revisión No. 2007EE20196, debía ser revocada en *cada una de sus partes* por ser violatoria del artículos 48 del C.C.A., 97 y 104 del Decreto 807 de 1993, en concordancia con el artículo 703 del E.T. y, en su lugar, confirmar la declaración privada.

Las normas referidas por la demandante aluden a la falta o irregularidad de las notificaciones, al requerimiento especial como requisito previo para formular liquidación oficial y al recurso de reconsideración.

De manera que sí es cierto que la demandante no controvertió lo referido a la naturaleza del predio y la tarifa aplicable. Sin embargo, esos hechos forman parte del contenido del acto administrativo y, como tal, pueden ser objeto de

⁶ **ARTÍCULO 63.** AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA. Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente: *El agotamiento de la vía gubernativa acontecerá en los casos previstos en los numerales 1 y 2 del artículo anterior, y cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja.*

⁷ **ARTÍCULO 135.** POSIBILIDAD DE DEMANDA ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA ACTOS PARTICULARES. Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente: *La demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, que ponga término a un proceso administrativo, y se restablezca el derecho del actor, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo.*

El silencio negativo, en relación con la primera petición también agota la vía gubernativa.

Sin embargo, si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos.

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ. Bogotá, D.C., 26 de septiembre de 2007. Número de radicación: 25000-23-24-000-2001-00082-01. Número interno: 14847. Actor: BANCO GRANAHORRAR. Demandado: SUPERINTENDENCIA BANCARIA.

controversia, sin que ello implique plantear ante la jurisdicción hechos nuevos, pues no se discute nada distinto al contenido del acto administrativo demandado.

Por tanto, la Sala considera que la empresa demandante simplemente propuso las causales de nulidad que el artículo 84 del C.C.A. le permite proponer.

Así, en la vía administrativa se alegó la nulidad de los actos administrativos por expedición irregular de la liquidación oficial de revisión, en tanto que en la demanda se invocó la nulidad por violación de la ley, por indebida aplicación de ciertos apartes del artículo 1º del Acuerdo 105 de 2003, pero con idéntica pretensión de nulidad de la liquidación oficial de revisión. En consecuencia, como lo señaló el Tribunal, la excepción no está llamada a prosperar.

2. El asunto de fondo.

El Tribunal encontró probado que a la fecha de causación del impuesto, de conformidad con la información reportada por la Unidad de Catastro Distrital, el predio en cuestión tenía un destino 23, referido a *Comercio Puntual* y un uso correspondiente a *Bodega Económica, Oficinas y/o Industriales*, y, por tanto, la tarifa aplicable del impuesto predial era del 9.5 por mil.

Por su parte, en la apelación, el Distrito Capital sostuvo que, según la información reportada por la Unidad de Catastro Distrital, el predio tenía un área 16.811,31 m² y 703,40 m² de construcción, por lo que debía catalogarse como predio urbanizable no urbanizado, según lo establecido en el literal *b)* del párrafo 2º y el numeral 7 del artículo 1º del Acuerdo 105 de 2003 y, en esa medida, tributar a la tarifa del 33 por mil.

La Sala despacha desfavorablemente las pretensiones del recurso de apelación interpuesto por el Distrito Capital, por las siguientes razones:

Según lo establecido en la Ley 44 de 1990 y en el Decreto Ley 1421 de 1993, el impuesto predial unificado es un gravamen que recae sobre los bienes raíces ubicados en la jurisdicción territorial de los municipios.

En el Distrito Capital de Bogotá, el impuesto está regulado por el Decreto 352 de 2002, según el cual, el tributo se genera por la existencia de inmuebles dentro de esa jurisdicción⁹ y se causa el 1° de enero del respectivo año gravable¹⁰.

La tarifa del impuesto fue fijada en un rango comprendido entre el cero y el 33 por mil, según da cuenta el artículo 25, ibídem, aplicable en función del uso de los inmuebles.

De conformidad con el artículo 336 del Decreto 190 de 2004, "*POR MEDIO DEL CUAL SE COMPILAN LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LOS DECRETOS 619 DE 2000 Y 469 DE 2003*", normas mediante las cuales se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, el uso "*es la destinación asignada al suelo, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar*", las que a su turno comprenden siete categorías, a saber: residencial, dotacional, comercio y servicios, central, integral, industrial y minera, según lo establece el artículo 340 del referido decreto.

Para el año 2005, el Acuerdo 105 de 2003, "*POR EL CUAL SE ADECUAN LAS CATEGORÍAS TARIFARIAS DEL IMPUESTO PREDIAL AL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SE SE ESTABLECEN Y RACIONALIZAN ALGUNOS INCENTIVOS*", contenía en el artículo 2° la asignación tarifaria detallada del tributo, de acuerdo con las distintas categorías de bienes, según la clasificación prevista en el artículo 1° del mentado acuerdo, que para tales efectos disponía:

“Artículo 1. Categorías Tarifarias del Impuesto Predial Unificado. Se aplicarán las siguientes definiciones de categorías de predios para el impuesto predial unificado, adecuadas a la estructura del Plan de Ordenamiento Territorial.

1. Predios residenciales. Son predios residenciales los destinados exclusivamente a la vivienda habitual de las personas.

2. Predios comerciales. Son predios comerciales aquellos en los que se ofrecen, transan o almacenan bienes y servicios.

3. Predios financieros. Son predios financieros aquellos donde funcionan establecimientos de crédito, sociedades de servicios financieros, sociedades de capitalización, entidades aseguradoras e intermediarios de seguros y reaseguros, conforme con lo establecido en el Capítulo I del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

⁹ Artículo 14 del Decreto 352 de 2002.

¹⁰ Artículo 15 del Decreto 352 de 2002

4. Predios industriales. Son predios industriales aquellos donde se desarrollan actividades de producción, fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamblaje, construcción, transformación, tratamiento y manipulación de materias primas para producir bienes o productos materiales. Incluye los predios donde se desarrolle actividad agrícola, pecuaria, forestal y agroindustrial.

6. **Depósitos y parqueaderos.** Se entiende por depósito aquellas construcciones diseñadas o adecuadas para el almacenamiento de mercancías o materiales hasta de 30 metros cuadrados de construcción. Se entiende por parqueadero para efectos del presente acuerdo aquellos predios utilizados para el estacionamiento de vehículos. Para ambos casos no clasificarán aquí los inmuebles en que se desarrollen las actividades antes mencionadas con fines comerciales o de prestación de servicios y que no sean accesorios a un predio principal.

6. Predios dotacionales. Se incluyen los predios que en el Plan de Ordenamiento Territorial hayan sido definidos como equipamientos colectivos de tipo educativo, cultural, salud, bienestar social y culto; equipamientos deportivos y recreativos como estadios, coliseos, plaza de toros, clubes campestres, polideportivos, canchas múltiples y dotaciones deportivas al aire libre, parques de propiedad y uso público; equipamientos urbanos básicos tipo seguridad ciudadana, defensa y justicia, abastecimiento de alimentos como mataderos, frigoríficos, centrales de abastos y plazas de mercado, recintos feriales, cementerios y servicios funerarios, servicios de administración pública, servicios públicos y de transporte. Para el suelo rural incluye los predios que en el Plan de Ordenamiento Territorial hayan sido definidos como dotacionales administrativos, de seguridad, de salud y asistencia, de culto y educación y de gran escala incluyendo los predios de carácter recreativo.

7. Predios urbanizables no urbanizados. Son predios pertenecientes al suelo urbano que pueden ser desarrollados urbanísticamente y que no han adelantado un proceso de urbanización.

8. Predios urbanizados no edificados. Son predios en los cuales se culminó el proceso de urbanización y que no han adelantado un proceso de construcción o edificación.

9. Pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria. Son predios pertenecientes a la pequeña propiedad rural los ubicados en los sectores rurales del Distrito, destinados a la agricultura o ganadería y que, por razón de su tamaño y el uso de su suelo, sólo sirven para producir a niveles de subsistencia. En ningún caso califican dentro de esta categoría los predios de uso recreativo.

Parágrafo 1. Los predios que hagan parte del suelo de expansión se acogerán a las clasificaciones del suelo rural hasta tanto culminen los planes parciales que los incluyan en el suelo urbano.

Parágrafo 2. Entiéndase por predio no edificado al que encuadre en cualquiera de los siguientes supuestos:

a.- Al predio urbano que se encuentre improductivo, es decir, cuando encontrándose en suelo urbano no esté adecuado para tal uso (para ser utilizado con fines habitacionales, comerciales, de prestación de servicios, industriales, dotacionales o cuyas áreas constituyan jardines ornamentales o se aprovechen en la realización de actividades recreativas o deportivas).

b.- Al predio urbano cuyas construcciones o edificaciones tengan un área inferior al 20% al área del terreno y un avalúo catastral en el que su valor sea inferior al veinticinco por ciento (25%) del valor del terreno."

La Sala precisa que el literal *b)* del parágrafo 2º, subrayado, fue declarado nulo por esta Corporación¹¹. En consecuencia, como se advirtió en su oportunidad, la calificación de un predio como urbanizado no construido no está sujeta a que en él se hayan erigido edificaciones con un área mínima establecida, sino a que, en efecto, se compruebe que no existe ningún tipo de construcción¹².

Teniendo en cuenta que los actos administrativos demandados se fundamentaron en una norma declarada nula, tales actos también son nulos, por consecuencia, pues la situación jurídica que resolvió el Distrito Capital no se encuentra consolidada y a la Sala le corresponde aplicar de manera inmediata el efecto de la sentencia aludida.

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

F A L L A

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia del 8 de abril de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección B.

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

¹¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA. C. P. (E): MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Bogotá, D.C., 18 de marzo 2010. Número de Radicación: 25000-23-27-000-2004-00848-01. Número interno: 16971 Actor: CÁMARA REGIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN DE CUNDINAMARCA Demandado: CONCEJO DE BOGOTÁ.

¹² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, C.P.: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Bogotá, D.C., 25 de junio de 2012. Número de radicación: 25000 2327000200800088 01. Número interno: 17834. Demandante: LUIS PARDO CÁRDENAS Demandado: BOGOTÁ D.C.

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

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA