

**ENTIDADES PROPIETARIAS DE OBRAS DE GENERACION ELECTRICA - Deben pagar el impuesto predial sobre edificios y viviendas permanentes de su propiedad y la compensación de ese impuesto sobre los inmuebles adquiridos para la construcción de presas y estaciones generadoras / COMPENSACION DEL IMPUESTO PREDIAL - Los concejos municipales no están facultados para modificar la base gravable ni la tasa / COMPENSACION DEL IMPUESTO PREDIAL - Finalidad. Forma de calcularla. Regulación. La Ley 56 de 1981 estableció sus elementos y aunque no señaló la forma de cumplir la obligación se debe entender que el deber de liquidar la compensación es de la administración en ejercicio de la función administrativa**

La Ley 56 de 1981, "Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica y acueductos, sistemas de regadío y otras, y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras", junto con sus decretos reglamentarios, regula las relaciones entre las empresas propietarias de las obras públicas ya mencionadas y los municipios y las comunidades en las que tales obras se ejecutan. Dicha ley compiló aspectos relacionados con las entidades propietarias de obras públicas de generación eléctrica y les impuso en el artículo 4° que reconocieran una suma de dinero que compensara: a) el impuesto predial que dejaban de percibir los municipios por los inmuebles adquiridos y, b) el impuesto predial por los edificios y viviendas permanentes de su propiedad sin incluir las presas, estaciones generadoras y otras obras, ni sus equipos [...] Por su parte, la Ley 44 de 1990, al regular el impuesto predial unificado, estableció como base gravable el avalúo catastral o el autoavalúo conforme a la declaración anual y facultó a los concejos para fijar la tarifa entre el 1 y el 16 por mil del respectivo avalúo, la cual podía ser superior sin exceder el 33 por mil, para los terrenos urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados (artículos 3 y 4). De acuerdo con lo anterior, la Ley 44 de 1990 reguló de manera general el impuesto predial y autorizó a los concejos municipales para graduar la respectiva tarifa y, por otro lado, la Ley 56 de 1981 estableció, en forma especial, una compensación a cargo de las propietarias de obras de energía, en relación con el mismo tributo. Según esta última ley, se establecen dos clases de pagos: el de la compensación a cambio del impuesto predial y el correspondiente a este gravamen para los edificios y viviendas permanentes de su propiedad. La finalidad de la compensación era reconocer al municipio una suma por lo dejado de percibir a título de impuesto predial, por los terrenos adquiridos para la construcción de las obras de energía -presas y estaciones generadoras- sobre las que no recae el gravamen según lo dispuesto por el artículo 4 de la citada Ley 56. La Ley 44 de 1990 no concedió a los concejos municipales ninguna facultad para modificar la base gravable ni la tasa de la compensación por el impuesto predial. Por tanto, siguen rigiendo la base y la tarifa del predial, previstas en el parágrafo del artículo 4 de la Ley 56. En consecuencia, el impuesto se calcula así: al avalúo del área que constituyen los predios en la que se construyeron las obras para la generación y transmisión de energía eléctrica, se les aplica el 150% de la tarifa correspondiente al impuesto predial vigente para todos los predios [...] Fíjese, entonces, que la Ley 56 de 1981 estableció claramente los elementos de la compensación por el impuesto predial. Y si bien no dijo nada sobre la forma en que debía cumplirse la obligación tributaria, es menester partir del presupuesto de que el deber de liquidar el impuesto le corresponde a la administración en ejercicio de la función administrativa.

**FUENTE FORMAL: LEY 56 DE 1981 - ARTICULO 4 / DECRETO 2024 DE 1982 - ARTICULO 3 / DECRETO 2024 DE 1982 - ARTICULO 4 / DECRETO 2024 DE 1982 - ARTICULO 5 / DECRETO 2024 DE 1982 - ARTICULO 6 / LEY 44 DE 1990**

**NOTA DE RELATORIA: La síntesis del caso es la siguiente:** Se estudió la legalidad de los actos por los que el municipio de Guatapé determinó el impuesto predial compensado a cargo de Empresas Públicas de Medellín S.A. E.S.P., por el año gravable 2001. La Sala confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia que anuló dichos actos y declaró en firme la autoliquidación del gravamen que presentó la empresa por dicho año, porque consideró que se le violó el derecho de defensa. Lo anterior, toda vez que la liquidación oficial no estuvo precedida del requerimiento especial en el que se le explicaran las razones por las que la autoliquidación se debía modificar y respecto de las cuales pudiera exponer sus argumentos, además de que dicha liquidación se expidió por fuera de los términos previstos tanto en el Estatuto de Rentas de Guatapé -que acogió las mismas etapas del procedimiento del Estatuto Tributario Nacional- como en éste, para que la administración revisara la referida autoliquidación.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la compensación del impuesto predial se cita la sentencia C-148 de 1994 de la Corte Constitucional.

**IMPUESTO PREDIAL COMPENSADO EN GUATAPE - Para el 2001 debía estar precedido de una liquidación de la administración o de una autoliquidación del contribuyente y las liquidaciones oficiales de un requerimiento especial**

[...] mediante el Acuerdo No. 34 del 10 de enero de 1999, el municipio de Guatapé, a través de su Concejo Municipal, reguló la forma en que los contribuyentes debían cumplir las obligaciones tributarias relacionadas con el impuesto predial. El artículo 27 de dicho acuerdo dispone, precisamente, que la liquidación del impuesto predial la hace la Secretaría de Hacienda Municipal [...]. De la anterior norma se colige que, para efectos del pago del impuesto predial, debe preexistir una liquidación, bien sea por parte de la administración (Secretaría de Hacienda Municipal) o una autoliquidación hecha por el mismo contribuyente, con base en el avalúo catastral del predio. En cualquiera de los dos casos existe una liquidación del impuesto predial. A falta de norma especial, la Sala considera que las reglas antedichas se aplican para el impuesto predial compensado. De manera que si el municipio no ha adoptado el sistema de autoavalúo con declaración, seguirá siendo competente la autoridad tributaria para expedir la liquidación [...]. El pago efectuado por las EEP de Medellín no estuvo revestido de ninguna formalidad, puesto que, como se precisó, el municipio de Guatapé no reguló nada específico sobre la forma en que debía cumplirse la obligación tributaria, pero no por eso el pago efectuado deja de ser una autoliquidación del impuesto predial compensado hecha por el sujeto responsable. En esas condiciones, la Sala considera que pese a que la sociedad demandante no presentó un escrito que expresamente dijera "*Declaración de la compensación del predial*" o uno con rótulo similar, el pago efectuado sí contenía una declaración expresa de la obligación a cargo del contribuyente, que se presentó, precisamente, en cumplimiento de un deber legal. Ese acto jurídico, entonces, bien puede tomarse como una declaración tributaria así no revista ninguna formalidad [...]. El Municipio de Guatapé, mediante el Acuerdo No. 34 de 1999, reguló el procedimiento para la formulación de las liquidaciones oficiales. Se aprecia que ese procedimiento acogió las mismas etapas del procedimiento del estatuto tributario nacional. Específicamente contempla, por ejemplo, la obligación de proferir requerimiento especial previo a la práctica de la formulación de la liquidación oficial, en el artículo 420 [...]. Bajo esos supuestos, la Sala advierte que la Resolución 129 de 2005, confirmada por la Resolución 184 de 2005, que liquidó oficialmente la compensación por el impuesto predial, sí están viciadas de nulidad por violación al debido proceso de la demandante, en la modalidad del derecho de

defensa, toda vez que le impidió a la demandante exponer las razones que sustentaban la autoliquidación del impuesto y controvertir los argumentos de la administración en relación con los cambios que consideraba la administración debían hacerse al pago del predial compensado.

**FUENTE FORMAL:** ACUERDO 34 DE 1999 (10 de enero) CONCEJO MUNICIPAL DE GUATAPE ANTIOQUIA - ARTICULO 27 / ACUERDO 34 DE 1999 (10 de enero) CONCEJO MUNICIPAL DE GUATAPE ANTIOQUIA - ARTICULO 420

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03660-01(18611)**

**Actor: EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN**

**Demandado: MUNICIPIO DE GUATAPE**

#### **FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Guatapé, en calidad de parte demandada, contra la sentencia del 1° de septiembre de 2010, proferida por la Sala Séptima de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, que resolvió:

***“PRIMERO. DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN No. 129 DEL 9 DE JUNIO DE 2005 Y DE LA RESOLUCIÓN No. 184 DEL 1° DE AGOSTO DEL MISMO AÑO, EXPEDIDAS POR EL MUNICIPIO DE GUATAPÉ.***

***SEGUNDO. COMO CONSECUENCIA DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD, SE ORDENA DEJAR EN FIRME LA DECLARACIÓN PRIVADA PRESENTADA POR EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN, RAZÓN POR LA CUAL LAS SUMAS QUE EVENTUALMENTE HUBIESE CANCELADO DICHA ENTIDAD CON OCASIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ANULADOS, DEBERÁN SER REINTEGRADAS POR EL ENTE TERRITORIAL.***

***TERCERO. NO SE CONDENA EN COSTAS ATENDIENDO LA CONDUCTA DE LAS PARTES.***

(...)"

## **1. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS**

- El 29 de diciembre del 2000 y el 22 de junio de 2001, Empresas Públicas de Medellín S.A. E.S.P. (en adelante EEPP de Medellín) autoliquidó y pagó el impuesto predial compensatorio, regulado por la Ley 56 de 1981, ante el municipio de Guatapé, Antioquia, por el año gravable 2001.
  
- El 17 de mayo de 2005, la Secretaría de Hacienda Municipal de Guatapé solicitó al representante legal de las EEPP de Medellín que informara los valores pagados por concepto de predial compensado y predial construcciones por los años 1999, 2001, 2003, 2004 y 2005.
  
- El 31 de mayo de 2005, el apoderado judicial de EEPP de Medellín respondió el requerimiento de información.
  
- El 9 de junio de 2005, la Secretaría de Hacienda del municipio de Guatapé expidió la Resolución No. 129 *“por medio de la cual se liquida un impuesto y se declara deudor moroso a un contribuyente”*, en la que se determinó que existía una diferencia entre el valor liquidado y el pagado por EEPP de Medellín, en la suma de \$169.612.742, por la vigencia 2001.
  
- El 8 de agosto de 2005, EEPP de Medellín presentó recurso de reconsideración contra la Resolución No. 129 de 2005.
  
- El 1° de agosto de 2006, la Secretaría de Hacienda de Guatapé expidió la Resolución No. 184, mediante la que resolvió el recurso de reconsideración y confirmó en todas sus partes la Resolución No. 129 de 2005.

## **2. ANTECEDENTES PROCESALES**

### **2.1. LA DEMANDA**

EEPP de Medellín, mediante apoderado judicial, formuló las siguientes pretensiones:

*“Solicito al Tribunal que, previos los trámites del proceso ordinario estatuido en el Código Contencioso Administrativo, se realicen las siguientes declaraciones:*

*Declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos expedidos por el municipio de Guatapé:*

- 1. Resolución No. 129 del 9 de junio de 2005, “Por medio de la cual se liquida un impuesto y se declara deudor moroso a un contribuyente”, expedida por la Secretaría de Hacienda de Guatapé.*
- 2. Resolución No. 184 del 1° de agosto de 2006 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de Reconsideración interpuesto contra la Resolución No. 128 del 9 de junio de 2005”, expedida por el Alcalde Municipal de Guatapé.*
- 3. Que en consecuencia, se declare que las Empresas Públicas de Medellín E.S.P. cancelaron oportunamente, en la forma y por los valores establecidos en la Ley 56 de 1981 el impuesto predial compensatorio por el año 2001.*
- 4. Que las Empresas Públicas de Medellín no tienen obligación de pagar el mayor valor liquidado por el municipio en los actos cuya nulidad se demanda, ni están obligadas a reconocer intereses de mora por este mayor valor.*
- 5. Que se ordene al municipio devolver a las Empresas Públicas de Medellín E.S.P. las sumas de dinero adicionales que se vea obligada a cancelar al ente territorial, como consecuencia de los actos demandados con los respectivos intereses.*
- 6. Que se condene en costas al municipio.”*

#### **2.1.1. Normas violadas**

La demandante invocó como disposiciones violadas las siguientes:

- Artículo 29 de la Constitución Política.
- Artículo 66 de la Ley 383 de 1997.
- Artículo 703 y numerales 2 y 6 del artículo 729 del E.T.
- Artículos 4, 5 y 6 de la Ley 56 de 1981.
- Decreto 2024 de 1982.

#### **2.1.2. Concepto de la violación**

En síntesis, las causales de nulidad propuestas por la demandante se resumen así:

**a. Violación del artículo 66 de la Ley 383 de 1997, por falta de aplicación.**

La parte actora adujo que el municipio demandado expidió los actos administrativos demandados, que reliquidaron el impuesto predial compensado, sin aplicar el procedimiento previsto en el Estatuto Tributario, conforme lo manda el artículo 66 de la Ley 383 de 1997.

Explicó que el municipio de Guatapé no ha regulado la forma en que debía cumplirse la obligación tributaria, pues no ha previsto un formato de declaración del impuesto, ni ha fijado las fechas y los lugares para efectuar el pago. Que, en consecuencia, la fecha en que EEP de Medellín cumplió la obligación tributaria, es la que se debe tener en cuenta para contar el plazo que tenía el Municipio de Guatapé para ejercer las funciones fiscalizadoras y revisar el pago que hizo EEP de Medellín.

Dijo que, en el sub lite, la empresa cumplió la obligación de pagar el impuesto predial compensado el 29 de diciembre de 2000 y el 22 de junio de 2001, razón por la que, para el 9 de junio de 2005, fecha en que la administración expidió la Resolución 129 de 2005 (acto demandado), el Municipio de Guatapé ya había perdido competencia para reliquidar el tributo.

Adujo que el Municipio de Guatapé también desconoció que, conforme con el artículo 703 del E.T., el requerimiento especial es un requisito previo a la liquidación de revisión, puesto que en ese acto de la administración deben explicarse los puntos a modificar en la declaración privada y las razones en las que se sustenta la modificación.

Que, el Municipio de Guatapé vulneró el debido proceso de la empresa demandante cuando omitió proferir el requerimiento especial como requisito previo a la expedición de la liquidación oficial,, pues le cercenó la posibilidad de controvertir la liquidación propuesta, de presentar pruebas y de oponerse a las consideraciones de la administración. Para sustentar su dicho, citó las sentencias T-088/05<sup>1</sup>, T-1013/99<sup>2</sup> y T-258.732 (sic)<sup>3</sup>.

Sostuvo que a la violación anterior se suma que la expedición irregular de la liquidación al impuesto predial compensado, expedida por el municipio de Guatapé,

<sup>1</sup> Corte Constitucional. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>3</sup> Ibídem

es extemporánea, toda vez que se profirió mucho después de transcurridos dos años desde la presentación de la declaración y pago del impuesto, época para la que se encontraba en firme dicha declaración.

**b. Violación de la Ley 56 de 1981 y del decreto reglamentario 2024 de 1982**

Adujo que el literal a) del artículo 4 de la Ley 56 de 1981<sup>4</sup> y los artículos 4, 5 y 6 del decreto reglamentario de dicha ley (Decreto 2024 de 1982)<sup>5</sup> establecen la forma en que se determina el monto a pagar por concepto de compensación de impuesto predial por parte de las entidades propietarias de obras públicas para la generación de energía. Que, así, se determina como base gravable el avalúo catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio, y éste se aplicará tanto a los predios rurales como a los urbanos.

Aclaró que *“el impuesto predial vigente corresponde no al período gravable sino al que regía en **5 de octubre de 1981 o, en los casos en que se trate de predios adquiridos con posterioridad a dicha fecha, el vigente en la fecha de tal adquisición.**”* (Negritas del texto original).

Citó las sentencias C-148 de 1994 de la Corte Constitucional y 12460 de 2002 del Consejo de Estado, para concluir que la Ley 56 de 1981 estableció que la compensación del impuesto predial se hace con base en el avalúo catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio y a toda el área adquirida por el contribuyente se le aplica una tasa igual al 150% de la que corresponda al impuesto predial vigente para todos los predios del municipio.

Indicó que el Decreto 2024 de 1982 aclaró que el *“impuesto predial vigente”* utilizado por la ley es aquel que regía el 5 de octubre de 1981 o, en el caso de bienes que se adquieran con posterioridad, el que rija a la fecha de la compra.

Que, en consecuencia, el gravamen a cargo de EEPP de Medellín debía determinarse mediante la aplicación de la tarifa que se encontraba vigente en cada municipio el 5 de octubre de 1981, o en la fecha de adquisición de los predios, en caso de que dicha adquisición hubiere sido posterior a esa fecha. Que, adicionalmente, el avalúo que determina la base del impuesto se calcula por el

<sup>4</sup> “Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras, y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras.”

<sup>5</sup> “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 56 de 1981”

avalúo promedio por hectárea del resto del municipio, esto es, que no se trata del avalúo de los predios de propiedad de las empresas en los que se desarrollaron las obras, sino del promedio de los otros predios del municipio.

Que pretender liquidar el impuesto predial compensado con las tarifas del Acuerdo 34 de 1999 expedido por el municipio de Guatapé, contraría las disposiciones invocadas como violadas.

Por último, dijo que discrepa de la interpretación del municipio demandado, en el sentido de que la Ley 56 de 1981 y el decreto reglamentario 2024 de 1982 no pueden ser normas estáticas e inequitativas en su aplicación, pues entender lo contrario, y con ello pretender que los municipios reciban un pago superior al que les corresponde, constituye una clara violación de dichas normas.

## **2.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El municipio de Guatapé guardó silencio.

## **2.3. LA SENTENCIA APELADA**

La Sala Séptima de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, en sentencia del 1° de septiembre de 2010, accedió a las pretensiones de la demanda.

Adujo el Tribunal que la actuación del municipio demandado vulneró el derecho fundamental al debido proceso de EEPP de Medellín, toda vez que el procedimiento de liquidación de revisión no se adelantó conforme lo establece la ley. Dijo que, de conformidad con el artículo 66 de la ley 383 de 1997<sup>6</sup>, los municipios y distritos, en los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro, relacionados con los impuestos relacionados con ellos, deben aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional.

Que si bien la compensación del impuesto predial, establecida en el artículo 4° de la Ley 56 de 1981, no es propiamente un impuesto por expresa disposición legal, comparte con los impuestos varias de sus principales características, pues implica

---

<sup>6</sup> "Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones".

la imposición de un deber tributario con la finalidad de satisfacer el interés general, fue establecido de manera unilateral por el legislador y es de obligatorio cumplimiento para el administrado. Que, por lo anterior, el proceso de determinación del predial compensado debe adelantarse conforme con las reglas generales de procedimiento tributario, dispuestas en el Estatuto Tributario Nacional.

Aludió al proceso general de determinación de los impuestos y concluyó que mientras los municipios no dispongan o regulen la manera en que los contribuyentes deben presentar la liquidación privada del predial compensado, de que trata el artículo 4 de la Ley 56 de 1981, los dos años para notificar el requerimiento especial dispuesto en el artículo 705 del Estatuto Tributario, se cuentan a partir de la fecha del pago.

Que, en este caso, la entidad demandada no notificó ningún requerimiento especial en el que le planteara a la sociedad demandante los puntos que proponía modificar y las razones en la que la sustentaba, cuestión que vulneró el debido proceso.

Que, además, la Resolución No. 129 del 9 de junio de 2005 fue proferida de manera extemporánea, pues, desde el año 2003 el municipio había perdido competencia para modificar la declaración privada del predial compensado declarado por las EEP de Medellín.

Por todo lo anterior, se declaró la nulidad de los actos acusados y se dejó en firme la declaración de impuesto predial compensado presentada por las Empresas Públicas de Medellín, por el año gravable 2001.

El Tribunal se relevó de analizar la causal de nulidad por violación de la Ley 56 de 1981 y del Decreto Reglamentario 2024 de 1982.

#### **2.4. RECURSO DE APELACIÓN.**

El municipio de Guatapé, por intermedio de apoderado judicial, presentó recurso de apelación contra la sentencia. Adujo que *“ante la negativa de los operadores judiciales en aceptar conceptos que aparecen diáfanos y precisos en el expediente, debemos acudir al principio de autoridad, a fin de que nuestras afirmaciones y tesis*

*se vean respaldadas por reconocidos tratadistas y, solo así, el operador judicial nos otorgue la razón jurídica que nos asistía desde un principio.”*

Alegó que es claro e indiscutible que a los municipios les corresponde aplicar, en sus jurisdicciones, y en materia fiscal, lo dispuesto en el Estatuto Tributario Nacional. Que lo que no puede aceptarse es el desconocimiento, sin el más mínimo análisis jurídico, de la posibilidad de que existan tributos a los que no les sea aplicable dicho procedimiento.

Citó apartes de la obra *“Nociones Fundamentales de Derecho Tributario”* del tratadista Juan Rafael Bravo Arteaga, para concluir que si bien, casi todos los impuestos tienen establecida una declaración tributaria, lo cierto es que el impuesto predial unificado no es precedido de dicha declaración.

Que si bien el Estatuto Tributario Nacional tiene un procedimiento establecido para impuestos precedidos por una declaración tributaria, el legislador, en su afán de unificar el procedimiento de las entidades territoriales, no previó que existen impuestos que carecen del requisito de declaración o liquidación privada.

Que algunos municipios o distritos especiales tienen prevista la declaración del impuesto predial unificado, pero que han existido ciertos problemas que han impedido institucionalizarla, como es el caso de Bogotá, en donde la declaración es una especie de liquidación oficial sugerida por el Distrito. Que, en los demás casos, las entidades territoriales competentes simplemente envían, por correo, la factura contentiva de una liquidación oficial, a los contribuyentes, para el pago.

Que, bajo los supuestos anteriores, no se estaría hablando en estricto sentido de una declaración tributaria, pues en el caso del impuesto predial unificado no opera la presentación de ninguna liquidación privada y, por esa razón, no se puede aplicar el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

Contra lo dicho por el Tribunal, alegó que por no existir obligación de presentar declaración, la administración no tiene que aceptar de plano el pago irregular o insuficiente efectuado por el contribuyente, ni tampoco tiene la obligación de requerirlo. Simplemente debe efectuar la revisión y reliquidar la obligación.

Que, entonces, como no existe obligación de requerir porque no existió declaración, sino un simple pago, lo cierto es que el término para discutir dicho pago es el previsto para la prescripción de la acción de cobro, conforme con el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional, esto es, de cinco años.

Dijo que el estudio de legalidad de un acto administrativo no puede limitarse a contraponer la decisión al tenor literal de la norma que lo regula, especialmente, si se trata de regulaciones antiguas, que son opuestas a las actuales.

Aludió a los antecedentes de la Ley 56 de 1981, para concluir que ésta se creó como un instrumento fiscal que le permitía a los municipios generar un ingreso para mitigar los daños producidos por las inundaciones que se presentaron en 1980. Que, sin embargo, el espíritu del legislador no se cumplió, toda vez que las múltiples interpretaciones que las generadoras han hecho de las disposiciones legales y de la pasividad con que los municipios han enfrentado el debate, han impedido dicha compensación.

Que el espíritu de la ley sólo se cumple en la medida en que el municipio pueda incrementar sus tarifas en un 150% de las vigentes. Que si se atiende o avala la interpretación del contribuyente, se establecería una tarifa estática en el tiempo y, por tanto, se coartaría la facultad que tienen los municipios de actualizar los elementos de las obligaciones tributarias y de hacerlos dinámicos y progresivos.

Por todo lo anterior, pidió que se revocara la decisión de primera instancia y que, en su lugar, se denegaran las pretensiones de la demanda.

## **2.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**EEPP de Medellín** no alegó de conclusión.

El apoderado judicial del **Municipio de Guatapé** reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

**El Ministerio Público** no rindió concepto.

## **3. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### 3.1. Cuestión previa

Previo a decidir el asunto de fondo, se advierte que el magistrado Jorge Octavio Ramírez manifestó impedimento para conocer del asunto *sub lite*, con fundamento en la causal segunda del artículo 150 del CPC<sup>7</sup>, toda vez que conoció del asunto en instancia anterior.

La Sala declarará fundado el impedimento manifestado por las razones que pasan a exponerse.

La causal de impedimento invocada en el presente asunto es la prevista en el artículo 150-2 C.P.C., que prevé:

**“Artículo 150.-** *Son causales de recusación las siguientes:*

*5. Haber conocido del proceso en instancia anterior, el juez, su cónyuge o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente”.*

Conforme con dicha causal, se configura impedimento o recusación cuando el juez, su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil conocieron del proceso en la instancia previa.

En el caso particular, el impedimento se fundamenta en el hecho de que el magistrado Jorge Octavio Ramírez Ramírez, fue designado como ponente en el presente asunto en la primera instancia, dirigió el proceso y suscribió la sentencia correspondiente, cuando se desempeñaba como magistrado del Tribunal Administrativo de Antioquia. En ejercicio de esas funciones dictó el auto admisorio de la demanda, decretó pruebas y resolvió el asunto en sentencia del 1° de septiembre de 2010<sup>8</sup>.

En consecuencia es claro que se configuró la causal del artículo 150 del C.P.C.

---

<sup>7</sup> Folio 417

<sup>8</sup> Folios 386 a 392 del expediente

### 3.2. Consideraciones

En los términos del recurso de apelación que interpuso el apoderado judicial del municipio de Guatapé, le corresponde a la Sala decidir si se ajustan a derecho la Liquidación No. 129 del 9 de junio de 2005, mediante la que se determinó que el impuesto predial compensado a cargo de las Empresas Públicas de Medellín, por el año gravable 2001, debía liquidarse así:

N° DE HECTÁREAS ADQUIRIDAS	VR. AVALÚO/ HECTÁREA SEGÚN CERTIFICADO IGAC	VALOR TOTAL AVALÚO	150% DE LA TARIFA SEGÚN ACUERDO NO. 034 DE 1999	VALOR A PAGAR (PREDIAL COMPENSADO LEY 56/81)	VALOR PAGADO	DIFERENCIA A PAGAR (SIN INTERESES)
4.374	\$2.154.305	\$9.422.930.070	2.4%	\$226.150.322	56.537.580	\$169.612.742

Y contra la resolución No. 184 del 1° de agosto de 2006, mediante la que se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. 129, ya mencionada, que la confirmó.

Para el efecto, la Sala deberá determinar si el predial compensado está precedido de una declaración por parte del contribuyente o no, para de ahí establecer si el procedimiento a seguir para la determinación del impuesto es diferente del establecido en el Estatuto Tributario Nacional, como lo afirma la parte demandada.

**a. De la naturaleza jurídica del predial compensado y de las formalidades que deben cumplir los contribuyentes para el pago de la obligación a su cargo**

La Ley 56 de 1981, "*Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica y acueductos, sistemas de regadío y otras, y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras*", junto con sus decretos reglamentarios, regula las relaciones entre las empresas propietarias de las obras públicas ya mencionadas y los municipios y las comunidades en las que tales obras se ejecutan.

Dicha ley compiló aspectos relacionados con las entidades propietarias de obras públicas de generación eléctrica y les impuso en el artículo 4° que reconocieran una suma de dinero que compensara: a) el impuesto predial que dejaban de

percibir los municipios por los inmuebles adquiridos y, b) el impuesto predial por los edificios y viviendas permanentes de su propiedad sin incluir las presas, estaciones generadoras y otras obras, ni sus equipos.

En efecto, el artículo 4° de dicha normativa dispuso:

**“ARTÍCULO 4°.-** La entidad propietaria de las obras reconocerá anualmente a los municipios de que trata el artículo 1° de esta ley.

- a) Una suma de dinero que compense el impuesto predial que dejen de percibir por los inmuebles adquiridos;
- b) El impuesto predial que corresponda a los edificios y a las viviendas permanentes de su propiedad, sin incluir las presas, estaciones generadoras u otras obras públicas ni sus equipos.

**Parágrafo.-** La compensación de que trata el literal a) del presente artículo se calculará aplicando a toda el área adquirida por la entidad propietaria –avaluada por el valor catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio- una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio.”

Por su parte, la Ley 44 de 1990, al regular el impuesto predial unificado, estableció como base gravable el avalúo catastral o el autoavalúo conforme a la declaración anual y facultó a los concejos para fijar la tarifa entre el 1 y el 16 por mil del respectivo avalúo, la cual podía ser superior sin exceder el 33 por mil, para los terrenos urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados (artículos 3 y 4).

De acuerdo con lo anterior, la Ley 44 de 1990 reguló de manera general el impuesto predial y autorizó a los concejos municipales para graduar la respectiva tarifa y, por otro lado, la Ley 56 de 1981 estableció, en forma especial, una compensación a cargo de las propietarias de obras de energía, en relación con el mismo tributo.

Según esta última ley, se establecen dos clases de pagos: el de la compensación a cambio del impuesto predial y el correspondiente a este gravamen para los edificios y viviendas permanentes de su propiedad.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> En tal sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-148 de 1994 que declaró exequible el artículo 4 de la ley 56 de 1981.

La finalidad de la compensación era reconocer al municipio una suma por lo dejado de percibir a título de impuesto predial, por los terrenos adquiridos para la construcción de las obras de energía -presas y estaciones generadoras- sobre las que no recae el gravamen según lo dispuesto por el artículo 4 de la citada Ley 56.

La Ley 44 de 1990 no concedió a los concejos municipales ninguna facultad para modificar la base gravable ni la tasa de la compensación por el impuesto predial. Por tanto, siguen rigiendo la base y la tarifa del predial, previstas en el párrafo del artículo 4 de la Ley 56.

En consecuencia, el impuesto se calcula así: al avalúo<sup>10</sup> del área que constituyen los predios en la que se construyeron las obras para la generación y transmisión de energía eléctrica, se les aplica el 150% de la tarifa correspondiente al impuesto predial vigente<sup>11</sup> para todos los predios.

De otra parte, el artículo 3° del Decreto 2024 de 1982 dispone que el avalúo catastral deberá ser realizado por el Instituto Agustín Codazzi, tanto para la compensación del impuesto predial, como para el impuesto predial que se cobra por la propiedad de edificios y viviendas diferentes a las obras públicas. En este último caso, la norma aclara que el avalúo comprenderá únicamente la construcción, sin tener en cuenta las obras de infraestructura.

A su vez, los artículos 4, 5 y 6 del decreto mencionado, reglamentaron la compensación de que trata el literal a) del artículo 4 de la Ley 56 de 1981, en los siguientes términos:

**“Artículo 4.** El reconocimiento de la compensación de que trata el Literal a) del Artículo 4° de la Ley 56 de 1981 se hará así:

1. Por los inmuebles adquiridos con anterioridad, a partir de la vigencia de la ley, y
2. Por los inmuebles que se adquirieran con posterioridad al 5 de octubre de 1981, a partir de la fecha en que por la enajenación a favor de la entidad propietaria se deje de causar el impuesto predial a cargo del vendedor o tradente.

**Artículo 5.** Para calcular el monto de la compensación se aplicará el avalúo catastral promedio de que trata el párrafo del artículo 4° de la Ley 56 de 1981, tanto a los predios rurales como a los urbanos que haya adquirido la entidad propietaria.

---

<sup>10</sup> Este avalúo, según el párrafo del artículo 4 de la Ley 56 de 1981 corresponde al valor catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio

<sup>11</sup> El artículo 6 del Decreto 2024 de 1982, reglamentario de la ley 56 de 1981, define el impuesto predial vigente como el que regía el 5 de octubre del mismo año, respecto de las obras en construcción y el que rija a la fecha de compra del inmueble para las nuevas obras.

*Los avalúos catastrales de los predios adquiridos por la entidad propietaria se revisarán cada vez que se haga reavalúo de las propiedades rurales de todo el municipio, para efectos de liquidar la compensación que corresponda al respectivo municipio para el año siguiente.*

**Artículo 6.** *Se entiende por 'impuesto predial vigente' para efectos del Parágrafo del Artículo 4° de la Ley 56 de 1981 el que regía el 5 de octubre del mismo año, respecto de las obras en construcción y el que rija en la fecha de la compra del inmueble, para las nuevas obras."*

Fíjese, entonces, que la Ley 56 de 1981 estableció claramente los elementos de la compensación por el impuesto predial. Y si bien no dijo nada sobre la forma en que debía cumplirse la obligación tributaria, es menester partir del presupuesto de que el deber de liquidar el impuesto le corresponde a la administración en ejercicio de la función administrativa.

Ahora bien, mediante el Acuerdo No. 34 del 10 de enero de 1999, el municipio de Guatapé, a través de su Concejo Municipal, reguló la forma en que los contribuyentes debían cumplir las obligaciones tributarias relacionadas con el impuesto predial.

El artículo 27 de dicho acuerdo dispone, precisamente, que la liquidación del impuesto predial la hace la Secretaría de Hacienda Municipal. Dice la norma:

**"Artículo 27. LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO**

*El impuesto predial lo liquidará anualmente la Secretaría de Hacienda Municipal sobre el avalúo catastral respectivo, vigente a 31 de diciembre del año anterior. Cuando se adopte el sistema de autoavalúo con declaración, el estimativo del contribuyente no podrá ser inferior al avalúo catastral vigente en el periodo gravable. El cálculo del impuesto se hará de acuerdo a la clasificación y tarifas señaladas en este Código.*

**PARÁGRAFO 1:** *Cuando una persona figura en los registros catastrales como dueña o poseedora de varios inmuebles, la liquidación se hará separadamente sobre cada uno de ellos de acuerdo con las tarifas correspondientes para cada caso.*

**PARÁGRAFO 2:** *Cuando se trate de bienes inmuebles sometidos al régimen de comunidad serán sujetos pasivos del gravamen, los respectivos propietarios, cada cual en proporción a su cuota, acción o derecho al bien indiviso. Para facilitar la facturación del impuesto, éste se hará a quien encabece la lista de propietarios, atendiéndose que los demás serán solidarios y responsables del pago del impuesto para efectos del paz y salvo.*

**PARÁGRAFO 3: Límites del impuesto.** *A partir del año en que entre en aplicación la formación catastral de los predios en los términos de la Ley 14 de 1983, el impuesto predial unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.*

*La limitación prevista en éste parágrafo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada."*

De la anterior norma se colige que, para efectos del pago del impuesto predial, debe preexistir una liquidación, bien sea por parte de la administración (Secretaría de Hacienda Municipal) o una autoliquidación hecha por el mismo contribuyente, con base en el avalúo catastral del predio. En cualquiera de los dos casos existe una liquidación del impuesto predial.

A falta de norma especial, la Sala considera que las reglas antedichas se aplican para el impuesto predial compensado. De manera que si el municipio no ha adoptado el sistema de autoavalúo con declaración, seguirá siendo competente la autoridad tributaria para expedir la liquidación.

Ahora bien, en el caso concreto, el 29 de diciembre del 2000 y el 22 de junio de 2001<sup>12</sup> EEPP de Medellín pagó las sumas de \$28.268.790 (SP 19354 del 29 de diciembre de 2000) y \$28.268.790 (SP 33978 del 22 de junio de 2001) por concepto de compensación del impuesto predial por el año gravable 2001<sup>13</sup>. Ese fue un hecho probado y no discutido por la administración municipal de Guatapé.

El pago efectuado por las EEPP de Medellín no estuvo revestido de ninguna formalidad, puesto que, como se precisó, el municipio de Guatapé no reguló nada específico sobre la forma en que debía cumplirse la obligación tributaria, pero no por eso el pago efectuado deja de ser una autoliquidación del impuesto predial compensado hecha por el sujeto responsable.

En esas condiciones, la Sala considera que pese a que la sociedad demandante no presentó un escrito que expresamente dijera "*Declaración de la compensación del predial*" o uno con rótulo similar, el pago efectuado sí contenía una declaración expresa de la obligación a cargo del contribuyente, que se presentó, precisamente, en cumplimiento de un deber legal. Ese acto jurídico, entonces, bien puede tomarse como una declaración tributaria así no revista ninguna formalidad.

Además, el Municipio de Guatapé desconoce la calidad de declaración tributaria a la liquidación que presentó la demandante, únicamente con el ánimo de controvertir la causal de nulidad por violación del debido proceso, por falta de aplicación del artículo 66 de la Ley 383 de 1997.

---

<sup>12</sup> Folio 26.

<sup>13</sup> Folios 355 a 358.

En efecto, para el apoderado del municipio demandado, como la liquidación que presentó la demandante no se puede homologar a los formatos de declaración privada que pueden establecer las autoridades tributarias para que los contribuyentes se autoliquiden el impuesto, el municipio no tenía la obligación de aplicar el procedimiento administrativo previsto en el Estatuto Tributario Nacional, previsto para reliquidar el impuesto, ni tampoco la obligación de reliquidar el impuesto en los plazos de firmeza de las declaraciones tributarias, esto es, los dos años, sino que su competencia se extendía hasta por el plazo de cinco años, esto es, el plazo previsto para la prescripción de la acción de cobro.

Por lo tanto, se procede a analizar la causal de nulidad que propuso la demandante.

#### **b. Del procedimiento para la determinación de la compensación del predial**

De conformidad con el artículo 66 de la Ley 383 de 1997<sup>14</sup>, *“los municipios y distritos, para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por ellos, aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional.”*

El similar sentido, el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, norma vigente a la fecha de expedición de los actos administrativos demandados, dispuso lo siguiente:

**Artículo 59. Procedimiento tributario territorial.** Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.

---

<sup>14</sup> *“Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones.”*

El Municipio de Guatapé, mediante el Acuerdo No. 34 de 1999, reguló el procedimiento para la formulación de las liquidaciones oficiales. Se aprecia que ese procedimiento acogió las mismas etapas del procedimiento del estatuto tributario nacional. Específicamente contempla, por ejemplo, la obligación de proferir requerimiento especial previo a la práctica de la formulación de la liquidación oficial, en el artículo 420, que dispone:

*“previamente a la práctica de la liquidación de revisión y dentro del año siguiente a la fecha de presentación de la declaración y de su última corrección, se enviará al contribuyente un requerimiento especial que contenga todos los puntos que se propone modificar, con la explicación de las razones en que fundamenta.”*

La norma dice, además, que el requerimiento debe contener la cuantificación de los impuestos, anticipos, retenciones y sanciones que se pretende adicionar a la liquidación privada y que el contribuyente cuenta con el término de un mes desde la fecha de notificación del requerimiento especial para presentar descargos y aportar o solicitar pruebas.

Revisado el expediente, se advierte que si bien no existe prueba de la que se pueda determinar el día exacto en que EEPP de Medellín pagó el impuesto predial compensado, la sociedad demandante alegó que la obligación fue cumplida los días 29 de diciembre del 2000 y 22 de junio de 2001, afirmación que no fue controvertida por el municipio de Guatapé.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 420 del estatuto de rentas del municipio demandado, la administración de impuestos de Guatapé contaba con el término de un año para expedir un requerimiento especial, en el que le propusiera a la empresa demandante los aspectos a modificar de la autoliquidación o pago del impuesto y las razones en que se sustentaba dicho requerimiento.

Ahora, si bien la Secretaría de Hacienda del Municipio de Guatapé expidió el requerimiento de información No. 006 del 17 de mayo de 2005, en el que solicitó a la demandante que informara los valores pagados por concepto de impuesto

predial compensado e impuesto predial construcciones por los años 1999, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, ese requerimiento no constituye un requerimiento especial en los términos del estatuto de rentas de Guatapé, pues no propuso modificación alguna a la declaración ni expresó las razones por las que la autoliquidación del impuesto predial compensado de EEPP de Medellín por el año gravable 2001 debía modificarse.

Bajo esos supuestos, la Sala advierte que la Resolución 129 de 2005, confirmada por la Resolución 184 de 2005, que liquidó oficialmente la compensación por el impuesto predial, sí están viciadas de nulidad por violación al debido proceso de la demandante, en la modalidad del derecho de defensa, toda vez que le impidió a la demandante exponer las razones que sustentaban la autoliquidación del impuesto y controvertir los argumentos de la administración en relación con los cambios que consideraba la administración debían hacerse al pago del predial compensado.

A lo anterior se suma que la liquidación oficial del predial compensado se efectuó el 9 de junio de 2005, esto es, casi cuatro años después de la fecha del pago del impuesto por parte de la empresa demandante, mucho tiempo después del previsto en el artículo 420 del estatuto de rentas de Guatapé, que establece el término de un año para la expedición del requerimiento especial. Incluso, si se tomara como referente el artículo 705 del Estatuto Tributario Nacional, que establece un plazo más amplio para que la administración de impuestos revisara la autoliquidación del contribuyente (dos años), también estaría excedido el plazo para emitir un pronunciamiento respecto de la autoliquidación de la contribuyente, pues, al momento de la expedición de la resolución No. 129 de 2005 habían transcurrido tres años desde la fecha de pago de dicho impuesto.

Por todo lo anterior, la Sala considera que se debe confirmar la decisión de primera instancia, que accedió a las pretensiones de la demanda interpuesta por las Empresas Públicas de Medellín S.A. E.S.P. contra el Municipio de Guatapé – Antioquia, por las razones expuestas.

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: DECLÁRASE FUNDADO** el impedimento manifestado por el magistrado Jorge Octavio Ramírez Ramírez. En consecuencia, **SEPÁRASELE** del conocimiento del presente asunto.

**SEGUNDO: CONFÍRMASE** la sentencia del 1° de septiembre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por las razones expuestas.

**TERCERO: RECONÓCESE** personería al abogado Hernán Eugenio Yassín Marín para actuar como apoderado del municipio de Guatapé - Antioquia.

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

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

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**