

ACTO DE ASIGNACION DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Es el que determina el tributo / CUENTA DE COBRO DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION - No es un acto administrativo porque no liquida la contribución, sino que busca hacer efectiva la obligación previamente impuesta en el acto de asignación / CUENTA DE COBRO DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION - No es demandable ante la jurisdicción porque no es un acto administrativo

La demandante pidió la nulidad de 25 cuentas de cobro, expedidas por el IDU para hacer efectivo el pago de la contribución de valorización por beneficio local generada a cargo de la Aerocivil. También solicitó la nulidad del auto 81950 de 6 de julio de 2012, por el cual la Subdirección General Jurídica del IDU inadmitió el recurso de reconsideración contra la cuenta de cobro No. 006115536. Igualmente, demandó los Oficios 20125660577711 de 4 y 6 de septiembre de 2012, suscritos por el Subdirector Técnico Jurídico y de Ejecuciones Fiscales del IDU, con los cuales se dio respuesta a unas peticiones elevadas por la Aerocivil. El *a quo*, en el auto apelado, consideró que los actos acusados no son demandables ante esta Jurisdicción porque no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular. Por su parte, la demandante en el recurso advierte que los actos le generan una obligación, por lo que son demandables [...] la Aerocivil lo que finalmente pretende es que se declare que no está obligada a pagar la contribución. Sin embargo, los actos acusados no son los que determinan la obligación tributaria a cargo de la unidad especial ni contienen una decisión que cree, modifique o extinga una situación jurídica particular. De la lectura del expediente se encontró que la Resolución VA 016 de 29 de octubre de 2010 es el acto por el cual el Instituto de Desarrollo Urbano le asignó a la Aerocivil la contribución por valorización respecto de los predios [...] Significa que esa resolución determina una situación particular para la Aerocivil pues le está imponiendo una obligación tributaria, concretamente, el pago de la contribución por valorización. Ese acto es el que contiene una verdadera manifestación de la voluntad de la administración, pues en él se indican los motivos para cobrar la contribución por valorización y los elementos para determinar el tributo [identificación catastral, ubicación, área total y construida, coeficiente de beneficio, base gravable, tarifa y valor a pagar por cada uno de los predios]. Por su parte, si bien en las cuentas de cobro que se pretenden demandar hay coincidencia frente a los predios -respecto de los cuales se causó la contribución- en estas no se está liquidando el tributo, sino que se está cobrando la obligación impuesta previamente a la Aerocivil. Significa que, en este caso en particular, las cuentas de cobro no constituyen actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo porque no contienen una manifestación de la voluntad de la administración. Tampoco son demandables el auto 81950 de 6 de julio de 2012 y los Oficios 20125660577711 de 4 y 6 de septiembre de 2012 porque no crean, modifican o extinguen una situación jurídica para la Aerocivil.

NOTA DE RELATORIA: La síntesis del caso es la siguiente: La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil apeló el auto de 12 de diciembre de 2012, por el que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió, entre otros, contra unas cuentas de cobro de la contribución de valorización por beneficio local, expedidas por el IDU. La Sala confirmó esa decisión porque concluyó que dichas cuentas no son actos administrativos susceptibles de demanda ante esta Jurisdicción, dado que no determinan la obligación tributaria a cargo de la Aeronáutica ni contienen una manifestación de voluntad de la administración. Sobre el punto la Sala precisó que el acto de asignación de la contribución es el que establece el tributo,

mientras que las cuentas de cobro buscan hacer efectivo su pago. En ese sentido dijo que si bien la Sección ha señalado que los documentos liquidatorios, facturas o cuentas de cobro en los que se fijan tributos son verdaderos actos administrativos, siempre que contengan una declaración de voluntad de la administración en ejercicio de la función administrativa que produzca efectos jurídicos definitivos frente a un asunto en particular, las cuentas de cobro objeto de demanda no encajan en ese precedente, dada la existencia de otros actos administrativos previos en los que se determinó el tributo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá D. C., nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-37-000-2012-00393-01(19996)

Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL - AEROCIVIL

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

AUTO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la sociedad actora contra el auto de 12 de diciembre de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta- Subsección A, mediante el cual rechazó la demanda porque el asunto no es susceptible de control judicial.

ANTECEDENTES

La Unidad Administrativa Especial de Aerocivil (en adelante Aerocivil), por intermedio de apoderado y en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA], pidió la nulidad de varias cuentas de cobro, por las cuales el Instituto de Desarrollo Urbano (en adelante IDU) está cobrando la contribución de valorización frente a varios predios de propiedad del aeropuerto El Dorado¹. Las cuentas se identifican así:

¹ Fls. 4-65

Número de cuenta de cobro	Fecha	Valor a cobrar + intereses	Folio	Matrícula inmobiliaria	Dirección predio
006376957	4 /09/2012	\$8.385.300	67	50C-25395	AK-72 No. 63F20
006362200	3/09/2012	\$15.532.900	68	50C-01446982	Av EL DORADO 106-33
006362202	3/09/2012	\$34.803.100	69	50C-516461	Av EL DORADO 106-33
006400287	4/09/2012	\$39.503.200	70	50C-516461	Av EL DORADO 106-33
006354414	3/09/2012	\$168.256.300	71	50C-00265437	Av EL DORADO 106-33
006354415	3/09/2012	\$167.824.300	72	50C-265508	Av EL DORADO 106-33
006354416	3/09/2012	\$49.245.700	73	50C-00265510	Av EL DORADO 106-33
006354417	3/09/2012	\$158.320.700	74	50C-00264254	Av EL DORADO 106-33
006354418	3/09/2012	\$465.258.800	75	50C-00700515	Av EL DORADO 106-33
006354419	3/09/2012	\$164.576.700	76	50C-00264255	Av EL DORADO 106-33
006354420	3/09/2012	\$10.898.327,100	78	050C00717329	Av EL DORADO 106-33
006354421	3/09/2012	\$400.620.900	79	50C-01665883	Av EL DORADO 106-33
006411190	2/10/2012	\$171.865.200	82	50C-00265437	Av EL DORADO 106-33
006411191	2/10/2012	\$171.423.900	83	50C-265508	Av EL DORADO 106-33
006418758	2/10/2012	\$35.549.500	85	50C-516461	Av EL DORADO 106-33
006455775	3/10/2012	\$39.503.200	87	50C-516461	Av EL DORADO 106-33
006411196	2/10/2012	\$11.132.083,10	89	O50C00717329	Av EL DORADO 106-33
006411195	2/10/2012	\$168.106.700	90	50C-00264255	Av EL DORADO 106-33
006411194	2/10/2012	\$475.238.100	92	50C-00700515	Av EL DORADO 106-33
006411193	2/10/2012	\$161.716.500	94	50C-00264254	Av EL DORADO 106-33
006411192	2/10/2012	\$50.302.000	96	50C-00265510	Av EL DORADO 106-33
006411197	2/10/2012	\$409.213.700	98	50C-01665883	Av EL DORADO 106-33
006418756	2/10/2012	\$15.866.100	99	50C-01446982	Av EL DORADO 106-33
006433132	3/10/2012	\$8.524.400	102	50C-252395	Av EL DORADO 106-33
006115536	2/05/2012	\$150.209.600	103	050N00264256	AC 39 131- 20 IN 3

También pretende la nulidad del auto 81950 de 6 de julio de 2012, por el cual la Subdirección General Jurídica del IDU inadmitió el recurso de reconsideración contra la cuenta de cobro No. 006115536. Asimismo, demandó los Oficios

20125660577711 de 4 y 6 de septiembre de 2012, suscritos por el Subdirector Técnico Jurídico y de Ejecuciones Fiscales del IDU, con los cuales se dio respuesta a unas peticiones elevadas por la Aerocivil.

Como restablecimiento del derecho pidió que: i) se declarara que la Aerocivil está a paz y salvo con el IDU por concepto de contribución de valorización por beneficio local por el año 2005- fase I, porque las instalaciones e infraestructura aeronáutica del aeropuerto El Dorado están excluidas del pago de ese tributo; ii) se levantaran las medidas de inscripción del gravamen, que sacaron del comercio a los inmuebles, respecto de los cuales se está cobrando contribución de valorización.

Como medida cautelar solicitó la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados.

La demanda se presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, en auto de 12 de diciembre de 2012, la rechazó. La demandante interpuso y sustentó oportunamente el recurso de apelación.

AUTO APELADO

En la providencia recurrida² el *a quo* rechazó la demanda al advertir que las cuentas de cobro por concepto de contribución de valorización, expedidas por el IDU, no son actos administrativos. Las razones de la decisión se exponen así:

Las cuentas de cobro demandadas son actos jurídicos derivados del acto de asignación de la contribución, que aunque evidencian una decisión del IDU, en ejercicio de la función administrativa, eso no implica que cambien de naturaleza jurídica y se conviertan en acto administrativo. Lo que determina la existencia de un acto administrativo no es el documento en el que se materializa la decisión, sino la decisión, en sí misma, de la administración de crear, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

A su turno, la demandante también demandó los Oficios 20125260512852 y 20125260496792 de 6 de septiembre de 2012, con los que el IDU se limitó a

² Fls. 171-175

explicarle a la actora que las cuentas de cobro son instrumentos informativos que facilitan la cancelación de una deuda y además le recuerda que la carga tributaria está en firme, puesto que el acto administrativo que la determinó está ejecutoriado sin que la administración pueda reabrir el debate.

Las respuestas dadas a las peticiones de la Aerocivil no crean, modifican o extinguen situación jurídica alguna, de manera que esos actos no están sujetos a control judicial.

Frente al auto No. 81950 de 6 de julio de 2012, también demandado, reiteró que como las cuentas de cobro no son actos administrativos tampoco lo son las decisiones que se derivan de los recursos interpuestos contra las mismas.

En consecuencia, se impone la aplicación de la causal contenida en el numeral 3º del artículo 169 del CPACA.

RECURSO DE APELACIÓN

La demandante interpuso recurso de apelación para que se revocara el auto que rechazó la demanda. Advirtió que las liquidaciones, cuentas de cobro o facturas son actos que se clasifican, según el artículo 720 del Estatuto Tributario, como los “*demás actos*” y contienen decisiones, ya que no se refieren en ninguna parte a las resoluciones que determinan la obligación y que se expidieron previamente.

Esas liquidaciones son autónomas, constituyen o generan verdaderas obligaciones, pues en estas se determinan los impuestos sobre cada predio, la tarifa y los intereses moratorios.

Además en el referido artículo 720 se dispone que esos actos son susceptibles de recurso de reconsideración, con lo cual se agota vía gubernativa y, por ende, deben ser susceptibles de conocimiento por la vía judicial.

En las mismas condiciones están las respuestas a los derechos de petición y el auto, también demandados, pues están negando el agotamiento de la vía

gubernativa respecto de los actos del IDU y generan una obligación para la Aerocivil.

PARA RESOLVER SE CONSIDERA

En este caso, la discusión planteada se concreta en determinar si los actos demandados son susceptibles de control jurisdiccional.

La demandante pidió la nulidad de 25 cuentas de cobro, expedidas por el IDU para hacer efectivo el pago de la contribución de valorización por beneficio local generada a cargo de la Aerocivil. También solicitó la nulidad del auto 81950 de 6 de julio de 2012, por el cual la Subdirección General Jurídica del IDU inadmitió el recurso de reconsideración contra la cuenta de cobro No. 006115536.

Igualmente, demandó los Oficios 20125660577711 de 4 y 6 de septiembre de 2012, suscritos por el Subdirector Técnico Jurídico y de Ejecuciones Fiscales del IDU, con los cuales se dio respuesta a unas peticiones elevadas por la Aerocivil.

El *a quo*, en el auto apelado, consideró que los actos acusados no son demandables ante esta Jurisdicción porque no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular. Por su parte, la demandante en el recurso advierte que los actos le generan una obligación, por lo que son demandables.

En efecto, para resolver la cuestión es necesario referirse al contenido de los actos acusados para determinar su naturaleza y si son susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En primer lugar, se observa de las cuentas de cobro la siguiente estructura:

1. Información básica: dirección del predio, dirección de correspondencia, nombre del propietario o poseedor, código interno del IDU, Chip y matrícula inmobiliaria del predio.
2. Tasas de interés aplicadas en la liquidación de la deuda: intereses de financiación e intereses de mora (EA y MV)

3. Estado actual de la deuda: plazo, número de cuotas, cuotas pendientes, cuotas en mora, fecha último pago, valor último pago, valor contribución, total deuda, saldo en mora, mora desde.
4. Opciones de pago: A. Pago por cuotas y B. Pago total (capital, intereses de financiación, intereses en mora, ajuste a 100, total a pagar y pague hasta)
5. Forma de pago: efectivo/ tarjeta débito/ tarjeta crédito

En segundo lugar, se observa que el auto No.81950 del 6 de julio de 2012, demandado, lo dictó la Subdirectora General Jurídica y en él se resolvió inadmitir el recurso de reconsideración interpuesto por el apoderado de la Aerocivil contra la cuenta de cobro No. 006115536 (también demandada). En ese acto se advirtió que el recurso no se presentó dentro de la oportunidad legal dispuesta en el artículo 720 del Estatuto Tributario, pues la Resolución VA016 de 29 de octubre de 2010, se notificó por correo el 18 de febrero de 2011 y quedó ejecutoriada el 19 de abril siguiente.

En tercer lugar, se observa que con los Oficios 20125660577711 y 20125660577651, ambos de 6 de septiembre de 2012, el Subdirector Técnico Jurídico y de Ejecuciones Fiscales del IDU dio respuesta a dos peticiones elevadas por la Aerocivil³. En el Oficio 20125660577711 se indicó:

*“... Sea lo primero aclarar que las cuentas de cobro, son únicamente **instrumentos** que cumplen la función de informar al contribuyente sobre el estado de cuenta de la obligación pendiente con la Administración así como facilitar la cancelación de la misma que para el caso en particular, corresponde al gravamen de valorización que recae sobre la unidad predial con CHIP AAA0060SKUZ relacionada en su escrito.*

*Conviene recordar al respecto, que la citada carga tributaria objeto de cobro se encuentra en firme, toda vez que el Acto Administrativo que sustenta su imposición adquirió fuerza **ejecutiva y ejecutoria**, en consecuencia se encuentra **agotada la vía gubernativa**; por tanto, no es posible para la Administración reabrir la oportunidad procesal para el debate jurídico respecto de los motivos de inconformidad esgrimidos en su escrito en relación con el gravamen asignado al predio en comento, actuación que de llevarse a cabo implicaría una extralimitación de funciones.*

³ En el expediente no obra copia de las peticiones ni en la demanda se indica concretamente que fue lo que la Aerocivil pidió al IDU.

Finalmente, y en relación con su petición a esta Entidad: “(...) a fin de que se abstenga de proferir acto administrativo alguno que declare a la Aerocivil como deudora de Valorización por beneficio local de los predios de su propiedad...” es menester aclarar que, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política en su artículo 338 inciso 2, el H. Concejo de Bogotá, goza de la facultad de crear e imponer tributos tales como la contribución de valorización, y definir el sujeto pasivo de la misma; para el caso aquí contenido, la mencionada Corporación determinó que la Unidad Administrativa Especial de la Aerocivil, debe ser sujeto pasivo de la contribución de Valorización en relación con las obras de que trata el Acuerdo 180 de 2005 y sus modificatorios.

Por lo anterior, es del caso resaltar que el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO está en la obligación de acatar lo ordenado por el Concejo de Bogotá en virtud de las funciones otorgadas y en consecuencia, asignar y liquidar como ya lo hizo, la citada carga tributaria así como hacer el recaudo de las obligaciones pendientes en favor de la Administración respecto de la misma.”

El Oficio 20125660577651 dio respuesta en los mismos términos.

La demandante pretende, como se indicó previamente, que se anulen los referidos actos y que, como restablecimiento del derecho, se declare que está a paz y salvo por concepto de contribución de valorización por beneficio local, dada su condición de excluido del pago de ese tributo sobre las instalaciones e infraestructura del aeropuerto.

Significa que la Aerocivil lo que finalmente pretende es que se declare que no está obligada a pagar la contribución. Sin embargo, los actos acusados no son los que determinan la obligación tributaria a cargo de la unidad especial ni contienen una decisión que cree, modifique o extinga una situación jurídica particular.

De la lectura del expediente se encontró que la Resolución VA 016 de 29 de octubre de 2010 es el acto por el cual el Instituto de Desarrollo Urbano le asignó a la Aerocivil la contribución por valorización respecto de los predios identificados con las matrículas inmobiliarias Nos. 50C-01446982, 50C-516461, 50C-00265437, 50C-265508, 50C-00265510, 50C-00264254, 50C-00700515, 50C-00264255, 050C00717329, 50C-01665883.

Significa que esa resolución determina una situación particular para la Aerocivil pues le está imponiendo una obligación tributaria, concretamente, el pago de la contribución por valorización. Ese acto es el que contiene una verdadera manifestación de la voluntad de la administración, pues en él se indican los motivos para cobrar la contribución por valorización y los elementos para determinar el tributo [identificación catastral, ubicación, área total y construida, coeficiente de beneficio, base gravable, tarifa y valor a pagar por cada uno de los predios].

Por su parte, si bien en las cuentas de cobro que se pretenden demandar hay coincidencia frente a los predios -respecto de los cuales se causó la contribución- en estas no se está liquidando el tributo, sino que se está cobrando la obligación impuesta previamente a la Aerocivil.

Significa que, en este caso en particular, las cuentas de cobro no constituyen actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo porque no contienen una manifestación de la voluntad de la administración. Tampoco son demandables el auto 81950 de 6 de julio de 2012 y los Oficios 20125660577711 de 4 y 6 de septiembre de 2012 porque no crean, modifican o extinguen una situación jurídica para la Aerocivil.

Es importante resaltar que esta Sección ha señalado que los documentos liquidatorios, facturas o cuentas de cobro, mediante los que se fijan tributos son verdaderos actos administrativos siempre que contengan una declaración de voluntad de la administración en ejercicio de la función administrativa y que produzca efectos jurídicos definitivos frente a un asunto en particular⁴, pero lo tratado en esta providencia no encaja en el precedente citado, dada la existencia de otros actos administrativos previamente expedidos por la Administración, con los que determinó el tributo.

En virtud de lo anterior, procede el rechazo de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por la Aerocivil. En consecuencia, la Sala confirmará el auto apelado.

⁴ Sentencia de 4 de noviembre de 2010. Expediente 17211.

Por último, de la revisión del link “consulta de procesos” de la página de la Rama Judicial⁵, se encontró que la Aerocivil ejerció demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución VA 016 de 29 de octubre de 2010 y los actos que la adicionaron y posteriormente la confirmaron. Del proceso conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B que en fallo de 23 de septiembre de 2013 negó las pretensiones de la demanda⁶. De manera que la demandante ya ejerció la correspondiente acción contra los actos administrativos definitivos que determinaron la contribución por valorización.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

RESUELVE:

CONFIRMAR el auto de 12 de diciembre de 2012, proferido por la Sección Cuarta, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Cópiese, notifíquese y devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

⁵ <http://procesos.ramajudicial.gov.co/consultaprocesos/>

⁶ Identificación del proceso: Demandante: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – Aerocivil, Demandado: Instituto De Desarrollo Urbano- Idu. Expediente: 25000-23-27-000-2012-00640-00.