

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION CUARTA
CONSEJERA PONENTE: MARIA INES ORTIZ BARBOSA

Bogotá, D.C., cinco (5) de junio de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 25000-23-27-000-2004-00812-01(16061)

Actor: **CAMELIA S.A.**

FALLO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 26 de abril del 2006, desestimatoria de las súplicas de la demanda, en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho incoado contra los actos administrativos que inadmitieron la excepción presentada en contra de la Resolución No. 1852 de 27 de junio del 2003, proferida por la Dirección Distrital de Impuestos, por medio de la cual se libra mandamiento de pago a cargo de la accionante por concepto de impuesto predial por la vigencia fiscal 2001.

ANTECEDENTES

Mediante la Resolución No. 1852 del 27 de junio del 2003, el Grupo de Cobranzas de la Dirección de Impuestos Distritales de Bogotá, libró mandamiento de pago contra la sociedad demandante, por la suma de \$158.602.000 correspondiente al impuesto predial unificado vigencia fiscal 2001 respecto del predio Hacienda La Conejera, vía Suba-Cota Km. 3.

El 28 de agosto del 2003 el representante legal contra el mencionado mandamiento de pago, propuso la excepción de falta de ejecutoria del título ejecutivo (fls. 18 a 21), por cuanto la base gravable de la declaración del impuesto predial del año gravable 2001 no está en firme toda vez que es objeto de revisión ante el Departamento Administrativo de Catastro Distrital.

Mediante la Resolución No. 3718 del 23 de octubre del 2003 (fls. 22 a 25) la Dirección de Impuestos Distritales declaró no probada la excepción propuesta por lo que ordenó seguir adelante con la ejecución. La Administración luego de hacer un recuento de las actuaciones adelantadas en relación con la revisión del avalúo catastral del predio en cuestión, precisó que el trámite se agotó y que a través de la Resolución 69504 de mayo 17 del 2002 se ordenó corregir el avalúo catastral para la vigencia 2001, en cuantía de \$19.945.140.000 por lo que el contribuyente tenía la facultad de corregir la declaración y presentarla directamente ante las entidades bancarias sin necesidad de proyecto de corrección, actuación que no realizó.

La sociedad interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión en el que reitera que la revisión del avalúo catastral aún no se encuentra en firme por cuanto agotada la vía gubernativa prosigue la etapa contencioso administrativa y por ello informa que interpondrá acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la actuación del Catastro Distrital.

La Administración mediante Resolución No. 1475 de 24 de noviembre del 2003 (fls. 30 a 35) confirmó la decisión recurrida en el sentido de

indicar que no se puede alegar que para hacer efectiva una declaración tributaria en firme, sea necesario esperar la decisión que adopte al respecto la jurisdicción contencioso administrativa, por tratarse de procesos independientes.

LA DEMANDA

La sociedad demandante solicita que se anulen las Resoluciones Nos. 3718 del 23 de octubre y 1475 de 24 de noviembre del 2003 y a título de restablecimiento del derecho se declare que no está obligada a cancelar suma alguna por concepto de impuesto predial unificado de la vigencia 2001, respecto del inmueble Hacienda La Conejera, vía Suba-Cota Km. 3.

Señala como normas violadas los artículos 29 de la Constitución Nacional, 3, 35, 59, 62 y 64 del Código Contencioso Administrativo, 174 y 187 del Código de Procedimiento Civil, 1° del Decreto Nacional 1597 de junio 11 de 1985 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el parágrafo del artículo 4° de la Ley 601 del 2000.

El concepto de violación se sintetiza así:

Expone que la base gravable de la declaración predial de la vigencia fiscal 2001 no está en firme y por lo tanto no puede ejecutarse debido a que es objeto de revisión ante el Departamento Administrativo del Catastro Distrital, trámite éste que todavía se encuentra en curso.

Manifiesta que aunque se agotó la vía gubernativa ante el Catastro Distrital, la discusión jurídica prosigue actualmente en la etapa

contencioso administrativa, razón por la cual se radicó una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que fue admitida el 29 de enero del 2004 por la Dra. Susana Buitrago Valencia de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Explica que el avalúo catastral sólo puede tener efectos tributarios como base mínima del impuesto predial cuando sea “oficial” el avalúo, es decir, cuando se encuentre en firme, de conformidad con el artículo 1° del Decreto 1597 de junio 11 de 1985 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentario de la Ley 14 de 1983.

Indica que como el autoevalúo predial traslada la carga de liquidar el impuesto al propietario o poseedor, no se le podría exigir al contribuyente utilizar como base mínima de ese impuesto un avalúo que aún no se encuentra en firme y por lo tanto no puede ejecutarse por haber sido objeto de demanda. Agrega que la sociedad no está de acuerdo con la revisión efectuada por el Catastro que aunque redujo el avalúo catastral, el valor es ilegal y no se ajusta a las características y condiciones del predio.

Sostiene que con fundamento en lo anterior la actuación demandada vulnera los artículos 62 del C.C.A. sobre la firmeza de los actos administrativos, 3° íb. sobre el derecho de contradicción y el parágrafo del artículo 4° de la Ley 601 del 2000 que establece *“que los contribuyentes podrán, dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión de revisión de que trata el presente artículo, corregir la declaración inicialmente presentada sin necesidad de trámite adicional alguno”*

Cita y transcribe apartes de las sentencias de septiembre 19 de 1997 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, Expediente 8372, M.P. Dr. Julio E. Correa Restrepo y C-1251 del 2001 de la Corte Constitucional.

En relación con la violación del derecho al debido proceso y a la defensa afirma que al no estar en firme el autoavalúo predial no se le puede exigir al contribuyente utilizar como base mínima un avalúo catastral que aún no se encuentra en firme, razón por la cual el proceso de cobro coactivo que versa sobre la deuda predial del año 2001, no debió haberse iniciado.

Señala que el proceso entendido como el conjunto de actos preestablecidos por la ley, con miras a la obtención de los fines buscados por el Estado debe adelantarse de conformidad con los requerimientos señalados en la Constitución y la ley.

LA OPOSICION

La entidad demandada se opone a las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos:

Explica que el Departamento Administrativo de Catastro Distrital a través de la Resolución 69504 de 17 de mayo del 2002 corrigió el avalúo del predio para la vigencia del 2001 en cuantía de \$19.945.140.000, por lo que el contribuyente tenía la facultad de efectuar la corrección ante las entidades bancarias sin necesidad de presentar ante la Administración tributaria el correspondiente proyecto de corrección, siempre y cuando la

realizara dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria. (art. 4 Ley 601/00). Indica que al no existir prueba documental que demuestre que el contribuyente adelantó dicho procedimiento, es evidente que existe una deuda a favor de la Administración que constituye título ejecutivo que presta mérito ejecutivo (art. 828 num 1° E.T.N.) y por procede su cobro.

Finalmente, precisa que durante el trámite al contribuyente se le garantizaron sus derechos de defensa y debido proceso.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia de abril 26 del 2006 denegó las súplicas de la demanda.

Estima el a quo en primer término que uno es el proceso de revisión del avalúo catastral que se cumple ante la Sección Primera del Tribunal y otro es el proceso de determinación y cobro coactivo del impuesto predial que conoce la Sección Cuarta de la Corporación, lo cual significa que son dos procesos completamente diferentes.

Explica que el demandante no puede afirmar que la declaración del impuesto predial no se encuentra en firme con el argumento de que está en discusión ante la jurisdicción contencioso administrativa el proceso de avalúo catastral, que aunque tiene una incidencia directa en el impuesto, el contribuyente debe pagar el tributo, porque las normas establecen los plazos para declarar y pagar y no dan lugar a que la firmeza de las

declaraciones quede suspendida por encontrarse en trámite un proceso de revisión del avalúo catastral.

Expone que de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, se deduce que el Departamento Administrativo de Catastro, fijó un nuevo avalúo catastral para la vigencia de 2001, es decir, que la actora podía corregir la declaración del impuesto predial mediante el procedimiento previsto en el artículo 589 E.T. ya que no estaba en firme la declaración que sirvió de sustento para emitir el mandamiento de pago, actuación que no realizó y que era posible a la luz del artículo 4 de la Ley 601 del 2000.

Señala que si bien las decisiones del Catastro Distrital están demandadas, el contribuyente debió haber corregido la declaración inicial pero con su omisión pretende alargar la firmeza de la declaración, lo cual no puede ser admisible.

Transcribe apartes de la sentencia de 4 de septiembre del 2003 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, Expediente No. 13429, en la que se indica que el proceso de revisión catastral es diferente del de determinación del impuesto predial.

Afirma que en el caso, la declaración fue presentada el 6 de julio del 2001 es decir que adquirió firmeza el 6 de julio del 2003 y el mandamiento de pago se dictó el 27 de julio siguiente, por lo que concluye con fundamento en los artículos 66 del C.C.A. y 828 del E.T. en los que se definen los títulos ejecutivos, que la Administración adelanta el cobro de una deuda clara, expresa y exigible contenida en la declaración

del impuesto predial, la cual no ha sido pagada como lo acepta la parte demandante.

LA APELACION

La sociedad actora fundamenta el recurso en las siguientes razones:

Señala que el Tribunal no esperó el resultado del proceso catastral que actualmente cursa ante la Sección Primera de esa Corporación y agrega que aunque es evidente que se trata de dos procesos diferentes, el tributario y el catastral, en el parágrafo del artículo 4° de la Ley 601 del 2000, recogido en el artículo 23-3 del Decreto Distrital 807 de 1993, se establece una especie de “puente” entre ambas clases de procesos.

Explica que en la norma citada se señala que para “efectos tributarios” se puede solicitar ante el Catastro la revisión del avalúo de acuerdo con los procedimientos que regulan la materia, además la disposición en comento, prevé un término especial para realizar la corrección de una declaración del impuesto predial.

Sostiene que aunque el artículo 24 del Decreto 807 de 1993 contiene una regla general de firmeza de las declaraciones, debería entenderse que esta disposición tiene una excepción que es precisamente la contenida en el artículo 4° y su parágrafo de la Ley 601 del 2000, que constituye en sí misma una situación especial.

Manifiesta que el contribuyente respetó el avalúo catastral en su

declaración del impuesto predial del 2001 y así no lo compartiera, presentó dicha declaración sin pago y procedió a solicitar ante Catastro la revisión.

Finalmente insiste en la falta de firmeza de la base gravable de la declaración privada que sirve de sustento a la excepción de falta de firmeza del título ejecutivo. (num 3° art. 831 E.T.)

ALEGATOS DE CONCLUSION

La parte demandante reitera los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación.

La parte demandada solicita que se tengan en cuenta los argumentos esgrimidos por el a quo en la sentencia.

EL MINISTERIO PUBLICO

La Procuradora Sexta Delegada ante esta Corporación indica que el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada ante la jurisdicción contenciosa para impugnar el proceso de revisión catastral, no le impedía al contribuyente actuar de acuerdo con el parágrafo del artículo 4° de la Ley 601 del 2000, pues como lo indicó el Tribunal, el Consejo de Estado ha señalado que el proceso de revisión catastral es diferente del que la ley establece para la determinación del tributo.

De acuerdo con lo anterior explica que el análisis efectuado por el Tribunal resulta acertado y en consecuencia conceptúa que la deudora fiscal dejó vencer el término de dos meses previsto en la norma citada, sin ejercer el derecho a corregir su declaración, por lo que ante la firmeza de la declaración privada del impuesto predial, la Administración tenía facultad para iniciar el proceso administrativo de cobro coactivo con base en el título ejecutivo representado por la liquidación privada, por establecer una obligación clara, expresa y actualmente exigible, de conformidad con el artículo 828 numeral 1° y párrafo del E.T.

Precisa que lo anterior no significa que la parte actora no hubiera podido ejercer su derecho de defensa mediante la proposición de excepciones al mandamiento de pago, sino que alegó una que resulta infundada pues no constituye una causal válida para demostrar su ilegalidad, ya que del hecho de la firmeza de una liquidación privada deriva su carácter de título ejecutivo.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

De acuerdo con los términos del recurso de apelación corresponde a la Sala determinar si la liquidación privada del impuesto predial por el año gravable 2001 presentada por la sociedad actora respecto del predio Hacienda La Conejera, constituye título ejecutivo en firme para que la Administración adelantara válidamente el proceso de cobro coactivo.

De la revisión del expediente se establece que la actora presentó liquidación del impuesto predial por el año gravable 2001 del predio Hacienda La Conejera vía Suba-Cota Km. 3, el 6 de julio del mismo

año, con un valor a cargo de \$158.602.000, declaración que fue presentada sin pago (fl. 46 c.a.).

La sociedad demandante solicitó ante el Catastro Distrital la revisión del avalúo catastral, petición que fue decidida mediante la Resolución No. 69504 de 17 de mayo del 2002 (fls. 19 y 20 c.a.) en el sentido de corregir el mencionado avalúo en la suma de \$19.945.140.000. Contra la anterior decisión se interpusieron los recursos de reposición y apelación los cuales fueron atendidos en las Resoluciones 147469 de diciembre 2 del 2002 y 00541 de mayo 23 del 2003 (fls. 21 a 25) que confirmaron el acto recurrido.

La demandante interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la actuación administrativa antes reseñada de la cual allega copia (fls. 36 a 44) y que fue admitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección "A" (fl. 45)

Lo anterior sirve de fundamento a la parte actora para plantear la excepción de falta de ejecutoria del título ejecutivo contra el Mandamiento de Pago 1852 de junio 27 del 2003, toda vez que la base gravable del impuesto predial del 2001 no se encuentra en firme y por tanto no puede exigirse el pago de un tributo a través del proceso de cobro coactivo.

En primer término la Sala observa que el artículo 828 del Estatuto Tributario¹ establece los documentos que sirven de fundamento o título

¹ Las normas pertinentes del Estatuto Tributario Nacional son aplicables al cobro de las

para la prosperidad del respectivo cobro coactivo, siempre que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible², entre ellos, en el numeral primero prevé:

ART. 828.- Títulos ejecutivos. Prestan mérito ejecutivo:

1. *Las liquidaciones privadas y sus correcciones contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.*
2. *(...).*"

La Sala observa que la anterior disposición debe ser aplicada en concordancia con lo señalado en el artículo 829 del E.T., que en armonía con el 62 del Código Contencioso Administrativo, establece los eventos en los que se entienden ejecutoriados los actos administrativos así:

Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

1. *Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.*
2. *Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.*
3. *Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos.*
4. *Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.*

obligaciones tributarias distritales.

² Artículo 68 del Código Contencioso Administrativo.

De tal manera que la ejecutoria del acto juega un papel determinante en la exigencia de la obligación, habida cuenta de que si no se cumple con dicho requisito, no puede iniciarse el proceso administrativo de cobro coactivo, dada la falta de exigibilidad originada en la ausencia de firmeza.

En el caso bajo análisis el título ejecutivo está constituido por la liquidación privada del impuesto predial del año gravable 2001, por lo que de acuerdo con las normas antes transcritas la declaración debe estar en firme. Al respecto, el artículo 24 del Decreto 807 de 1993 prevé las condiciones bajo las cuales una declaración tributaria adquiere firmeza así:

Art. 24.- La declaración tributaria quedará en firme, si dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar, no se ha notificado requerimiento especial. Cuando la declaración inicial se haya presentado en forma extemporánea, los dos años se contarán a partir de la fecha de presentación de la misma.

También quedará en firme la declaración tributaria si vencido el término para practicar la liquidación de revisión, esta no se notificó.

De acuerdo con lo anterior la Sala observa que la liquidación privada presentada por la sociedad actora se encuentra en firme por cuanto no se demostró que dentro de los dos años siguientes a la fecha de vencimiento del plazo para declarar la Administración haya notificado requerimiento especial o que se haya practicado liquidación de revisión, por lo que se concluye que el título ejecutivo con base en el cual se adelanta el proceso de cobro coactivo cumple con las condiciones establecidas en las disposiciones a que se ha hecho mención.

Ahora bien, en relación con el argumento de la parte actora según el cual

debe entenderse como una excepción a la firmeza de la declaración privada lo dispuesto en el artículo 4° y su párrafo de la Ley 601 del 2000. Esta Corporación observa que la citada norma prevé:

ARTICULO 4o. Para efectos tributarios, el propietario o poseedor podrá (hasta el 15 de mayo del respectivo año gravable), solicitar revisión a las autoridades catastrales de los avalúos de formación, actualización o conservación de acuerdo con los procedimientos que regulan la materia.

PARAGRAFO. Los contribuyentes podrán, dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión de revisión de que trata el presente artículo, corregir la declaración inicialmente presentada sin necesidad de trámite adicional alguno.³

La Sala advierte que el término de firmeza de la declaración privada es inmodificable tanto para el contribuyente como para la Administración y sólo el Legislador tiene la facultad de establecer excepciones en esta materia.

Ahora bien, de la norma antes transcrita no puede deducirse, como lo pretende la parte actora, que el proceso de revisión del avalúo catastral afecte el término de firmeza de la declaración del impuesto predial.

Así las cosas, advierte la Sala que en aplicación del principio según el cual donde la ley no hace excepción o distinciones no le es dado al intérprete hacerlas, no puede entenderse que la disposición en comento constituya una situación especial frente a la regla general de la firmeza de la declaración tributaria, por cuanto no lo prevé así la norma.

³ - Aparte entre paréntesis fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1251-01 de 28 de noviembre de 2001, Magistrada Ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

En consecuencia se observa que al encontrarse en firme la liquidación privada del impuesto predial del 2001 presentada por la sociedad actora y de acuerdo con lo antes analizado, no resulta válida la excepción planteada contra el mandamiento de pago y por tanto los actos acusados se ajustan a derecho.

Por lo anterior, esta Corporación confirmará la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que denegó las pretensiones de la demanda.

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

CONFÍRMASE la sentencia recurrida.

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

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

MARIA INES ORTIZ BARBOSA
Presidente de la Sección

LIGIA LOPEZ DIAZ

JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE

HECTOR J. ROMERO DIAZ

APODERADOS:

Demandante: Álvaro Camacho Montoya

Demandada: William Aranda Vargas

PRIMERA INSTANCIA

M.P. Dra. María del Socorro Cadavid Bringe

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Proceso de Cobro Coactivo. Excepción de Falta de Ejecutoria del Título Ejecutivo. La parte actora se fundamenta en que el avalúo del predio fue objeto de revisión por el Catastro Distrital, decisión que se encuentra en discusión ante esta jurisdicción, por lo que no puede adelantarse un proceso de cobro respecto de la liquidación del impuesto al no estar en firme la base gravable.

Se confirma decisión del Tribunal que denegó las pretensiones de la demanda.