

**MANDAMIENTO DE PAGO – Es un acto de ejecución no susceptible de demandar directamente ante la jurisdicción contencioso administrativa / PROCESO DE COBRO COACTIVO – Se surte agotada la vía gubernativa / ACTOS DE TRAMITE – Lo son las actuaciones administrativas surtidas en el proceso de cobro coactivo**

El mandamiento de pago u orden de pagar el monto de la obligación fiscal pendiente, contenida en el documento que sirve de título ejecutivo, no es un acto susceptible de demanda, directamente, ante la jurisdicción toda vez que es un acto de ejecución, respecto del cual el ejecutado ejerce su derecho de contradicción y defensa de manera especial, pues contra él debe proponer, dentro del término legal, las excepciones de que trata el artículo 831 del Estatuto Tributario. Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 835 ib, dentro del proceso de cobro coactivo, sólo son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa “las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución”. El Estatuto Tributario, expresamente, dispone que las actuaciones administrativas surtidas en el proceso de cobro coactivo “son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que, en forma expresa, prevé para los actos definitivos”. Conforme a este ordenamiento los actos proferidos en el proceso coactivo carecen de los recursos previstos contra las actuaciones de la Administración, de una parte, porque la normativa no señala recurso alguno, y por otra, porque el proceso de cobro se surte agotada la denominada vía gubernativa. Por tratarse de un procedimiento especial reglado en el Estatuto Tributario, son aplicables estas normas, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1° del Código Contencioso Administrativo, sin que por ello se entienda vulnerado derecho alguno a la demandante.

**FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTICULO 831**

**CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL – Definición / BIENES FIDEICOMITIDOS – Sólo garantizan las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida / PATRIMONIO AUTONOMO – Lo son los bienes entregados en fiducia**

El contrato de Fiducia Mercantil está definido en el Código de Comercio como “un negocio jurídico en virtud del cual una persona llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario”. El mismo Código establece que los bienes fideicomitidos no forman parte de la garantía general de los acreedores del fiduciario y que sólo garantizan las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida. Dispone, además, que los bienes transferidos al fiduciario deben estar separados del resto de su activo y de los demás negocios fiduciarios; que los bienes entregados en fideicomiso forman un patrimonio autónomo afecto a la finalidad para la cual fue creado. La normativa mercantil preceptúa que los bienes fideicomitidos deben separarse del activo propio de la Fiduciaria y de los demás bienes recibidos en fiducia, pues cada fideicomiso forma un patrimonio autónomo afecto al fin determinado en el respectivo acto constitutivo, sin que puedan confundirse

**POSESION Y LIQUIDACION DE ENTIDADES SOMETIDAS AL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA – Consagración legal / PATRIMONIO AUTONOMO – Se le aplica las normas de posesión y liquidación de entidades sometidas al control y vigilancia de la**

**superintendencia financiera / LIQUIDACION FORZOSA ADMINISTRATIVA - Es un proceso donde todos los acreedores de la intervenida participan en igualdad de condiciones / PROCESO DE LIQUIDACION FORZOSA ADMINISTRATIVA - Se inicia con el acto administrativo de toma de posesión de bienes, haberes y negocios de la intervenida / ACTO DE TOMA DE POSESION EN LIQUIDACION FORZOSA - Produce la liquidación de la sociedad, la exigibilidad de todas las obligaciones y la liquidación del patrimonio**

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993), en el Capítulo XI, artículos 290 a 302, establece los principios y reglas que rigen el procedimiento para la toma de posesión y liquidación de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera. Por disposición del artículo 290 ib, dichas normas rigen también, “en los casos de toma de posesión de instituciones que tengan por objeto la realización de negocios fiduciarios, la liquidación de cada uno de los patrimonios autónomos”. De acuerdo con las disposiciones del E.O.S.F., esta medida se adopta por las causales legales y para la protección del sistema financiero y de los depositantes y ahorradores con el fin de que puedan obtener el pago de sus acreencias con cargo a los activos de la entidad. Según la sentencia 13880 de 3 de marzo de 2005, expedido el acto administrativo que ordena la toma de posesión, inmediatamente, la institución intervenida entra en disolución y se hacen exigibles las deudas a plazo a su cargo, pero los acreedores, para ejercer sus derechos, deben someterse al trámite legal previsto para estos procesos, el cual está bajo la dirección del liquidador designado. Conforme a la normativa, disuelta la Fiduciaria, existía causa legal para liquidar el Fideicomiso Fénix, que conforme al artículo 290 del EOSF, debía sujetarse a los principios y normas que regulan la liquidación forzosa administrativa.

**FUENTE FORMAL: ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA FINANCIERO – ARTICULO 290**

**IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO – Recae sobre los bienes raíces. Causación / PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL – Es anual y debe presentarse en los formularios oficiales / IMPUESTO PREDIAL – Obligados a pagarlo / PATRIMONIO AUTONOMO – Se entiende cumplida la obligación de declarar impuesto predial cuando la declaración se haya efectuado por el patrimonio autónomo o por la sociedad que lo administra / GASTOS DE ADMINISTRACION – Son los causados con posterioridad a la iniciación del proceso liquidatorio / COBRO COACTIVO – A través de él la DIAN puede cobrar sus obligaciones consideradas como gastos de administración / PROCESO DE COBRO COACTIVO – Es independiente del concurso de acreedores y liquidaciones**

El Estatuto Tributario de Bogotá preceptúa que el impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces y se genera por la existencia del predio; se causa el 1° de enero del respectivo año gravable; el sujeto pasivo de este tributo es la persona natural o jurídica, propietaria o poseedora de predios ubicados en el Distrito Capital. El Decreto 807 de 1993 establece que la declaración del impuesto predial unificado es anual y debe presentarse en los formularios oficiales con el lleno de los requisitos legales, en los lugares y dentro de los plazos, que para el efecto señale la autoridad distrital. El impuesto predial unificado se causa el primero de enero de cada año; los obligados a declarar son los propietarios, poseedores o usufructuarios de bienes inmuebles, pero tratándose de patrimonios autónomos, se entenderá cumplido el deber de declarar, cuando la declaración se haya efectuado por el patrimonio autónomo o

por la sociedad que lo administra, quienes deben presentar la declaración anual, por cada predio, dentro del plazo oficial fijado y el pago deberá atenderse con cargo a los recursos del fideicomiso. En cuanto al pago de las obligaciones fiscales contenidas en las declaraciones del 2000 al 2004, causadas con posterioridad a la iniciación del proceso liquidatorio, de conformidad con las normas citadas de la Ley 222 de 1995, son gastos de administración que debieron pagarse a medida que fueron causándose, sin que deban someterse al trámite propio del concurso de acreedores y dado que no fueron pagados como lo dispone la normativa, la administración de impuestos estaba facultada para exigir su pago de manera coactiva. En efecto, el Estatuto Tributario en los artículos 846 y 849 preceptúa que la Administración de Impuestos puede intervenir, entre otros, en el proceso de liquidación administrativa para hacer “valer las deudas fiscales de plazo vencido, y las que surjan hasta el momento de la liquidación o terminación del respectivo proceso”, pero sin perjuicio de la acción de cobro coactivo. En conclusión, la Administración Distrital estaba facultada para adelantar el proceso de cobro de tales obligaciones fiscales, las cuales corresponden a gastos de administración, toda vez que se hicieron exigibles con posterioridad a la apertura del trámite liquidatorio y debieron pagarse por la Fiduciaria en liquidación, con cargo al patrimonio autónomo.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 400 DE 1999 / LEY 222 DE 1995 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTICULO 846 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTICULO 849

**TITULO EJECUTIVO – Enunciación / CERTIFICACION DEL ADMINISTRADOR – No es un título ejecutivo por sí sólo / DECLARACIONES OFICIALES – Son títulos ejecutivos**

El ordenamiento fiscal establece, de manera expresa, cuáles son los títulos ejecutivos. En efecto, el artículo 828 del Estatuto Tributario, aplicable por remisión del artículo 140 del D.807/93 los señala. La Certificación del Administrador, a que se refiere el Parágrafo, no es un título ejecutivo por sí sola, ni es un requisito adicional necesario para aceptar como título ejecutivo las liquidaciones privadas y las oficiales. El parágrafo otorga al Administrador de Impuestos la facultad de certificación, pero limitada por la ley, en la medida que sólo puede ejercerse para los efectos previstos en los numerales 1º y 2º, esto es, certificar sobre la existencia y valor de las liquidaciones privadas u oficiales, que son los títulos ejecutivos. Las obligaciones cuyo pago exige la Administración de manera coactiva son las liquidadas en las declaraciones del impuesto predial, presentadas por la misma obligada, documentos que al tenor de la norma, son títulos ejecutivos.

**FUENTE FORMAL:** ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTICULO 828

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION CUARTA**

**Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Bogotá, D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil diez (2010).

**Radicación número: 25000-23-27-000-2005-01818-01(17622)**

**Actor: FIDUCIARIA CACERES Y FERRO S.A., EN LIQUIDACION FORZOSA ADMINISTRATIVA**

**Demandado: SECRETARIA DE HACIENDA DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA - DISTRITO CAPITAL**

## **FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 18 de septiembre de 2008 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, mediante la cual resolvió:

“PRIMERO: DECLÁRESE INHIBIDO para hacer un pronunciamiento de fondo en relación con los Mandamientos de Pago 43400 y 140988 de 25 de abril y 24 de mayo de 2005, respectivamente, librados por la Administración Distrital.

SEGUNDO: DECLÁRESE probada la excepción de *FALTA DE JURISDICCIÓN* para proferir mandamiento de pago respecto de las obligaciones correspondientes al Impuesto Predial de los años 1996 a 1999, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLÁRESE como no probada la excepción de *FALTA DE JURISDICCIÓN* respecto de las obligaciones correspondientes al Impuesto Predial de los años 2000 a 2004.

CUARTO: DECLÁRESE como no probada la excepción de *FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO*.

## **ANTECEDENTES**

Se demandan, los actos proferidos en los siguientes procesos administrativos:

### **I. Proceso N°15113799**

La Dirección Distrital de Impuestos, Subdirección de Impuestos a la Propiedad, Unidad de Cobranzas, libró el **Mandamiento de Pago 43400 de 25 de abril de 2005**<sup>1</sup> a cargo de “**PATRIMONIOS AUTÓNOMOS FIDUCIARIAY**”, NIT 830.054.967, por un total de \$34.178.000, por concepto de Impuesto Predial y sanciones, liquidadas en las declaraciones privadas que a continuación se enlistan:

<b>Dirección</b>	<b>Chip</b>	<b>Sticker</b>	<b>Fecha</b>	<b>Impuesto</b>	<b>Sanción</b>	<b>Total</b>	<b>Vig.</b>
CI 70 A 1 80	AAA0089D AXR	7053070068 527	20030 620	1.744.0 00	0	1.744.0 00	20 03
CI 78 5 32 AP 404	AAA0093HJ CX	5042630056 443	20000 622	719.000	0	719.000	20 00
CL 74 10 33	AAA0094N WWF	1314101029 5007	20000 628	4.000	0	4.000	20 00

<sup>1</sup> Fl. 13 c.a.

GJ 55								
CL 93	AAA0095B	7053070068	20030	551.000	0	551.000	20	
15 59	XPP	494	620				03	
LC 104								
KR 63	AAA0128L	7193010086	20001	3.114.0	3.114.	6.228.0	19	
164 A	PMR	061	129	00	000	00	96	
11								
KR 63	AAA0128L	7053070068	20030	10.789.	0	10.789.	20	
164 A	PMR	502	620	000		000	03	
11								
KR 63	AAA0128L	7167110007	20040	14.143.	0	14.143.	20	
164 A	PMR	256	618	000		000	04	
11								

La Administración Distrital, mediante **Resolución 189488 del 5 de julio de 2005<sup>2</sup>**, declaró no probadas las excepciones de falta de título ejecutivo, reconocimiento en la liquidación, improcedencia del cobro de intereses, imposibilidad temporal de pago y falta de jurisdicción, propuestas por la Fiduciaria Cáceres y Ferro, en liquidación forzosa administrativa contra el mandamiento de pago 43400 de 2005 y ordenó seguir adelante con la ejecución respecto de los siguientes inmuebles:

Dirección	Chip	Sticker	Fecha	Impuesto	Sanción	Total	Vig.	
CI 70 A	AAA0089D	7053070068	20030	1.744.0	0	1.744.0	20	
1 80	AXR	527	620	00		00	03	
CI 78 5	AAA0093HJ	5042630056	20000	719.000	0	719.000	20	
32 AP	CX	443	622				00	
404								
CL 74	AAA0094N	1314101029	20000	4.000	0	4.000	20	
10 33	WWF	5007	628				00	
GJ 55								
KR 63	AAA0128L	7193010086	20001	3.114.0	3.114.	6.228.0	19	
164 A	PMR	061	129	00	000	00	96	
11								
KR 63	AAA0128L	7053070068	20030	10.789.	0	10.789.	20	
164 A	PMR	502	620	000		000	03	
11								
KR 63	AAA0128L	7167110007	20040	14.143.	0	14.143.	20	
164 A	PMR	256	618	000		000	04	
11								

## II. Proceso N°15115066

La Dirección Distrital de Impuestos, Subdirección de Impuestos a la Propiedad, Unidad de Cobranzas, libró el **Mandamiento de Pago 140988 del 24 de mayo de 2005<sup>3</sup>**, a cargo de "FIDUCIARIA CÁCERES Y FERRO S.A. EN LIQUIDACIÓN", NIT 830.054.967, por \$253.597.000, por concepto de Impuesto Predial y sanciones, liquidadas en las declaraciones privadas presentadas por el inmueble ubicado en la KR 63 164 A 11, CHIP AAA0128LPMR, que a continuación se enlistan:

Sticker	Fecha	Impuesto	Sanción	Total	Vig.
07193010086077	29 nov 00	3.675.000	3.675.000	7.350.000	1997

<sup>2</sup> Fl. 15 c.a.

<sup>3</sup> Fl. 1 c.a.

07193010086084	29 nov 00	4.263.000	4.263.000	8.526.000	1998
07193010086091	29 nov 00	47.168.000	40.093.000	87.261.000	1999
13141010299927	07 jul 00	47.168.000	0	47.168.000	2000
07031010128705	06 jul 01	49.994.000	0	49.994.000	2001
07031010094550	04 jul 02	53.298.000	0	53.298.000	2002

La Administración Distrital, mediante la **Resolución 189706 del 5 de julio de 2005**, declaró no probadas las excepciones de falta de título ejecutivo, reconocimiento en la liquidación, improcedencia del cobro de intereses, imposibilidad temporal de pago y falta de jurisdicción, propuestas por la Fiduciaria Cáceres y Ferro, en L.F.A. contra el mandamiento de pago 140988 de 2005 y ordenó seguir adelante con la ejecución.

## LA DEMANDA

En ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del C.C.A., la **FIDUCIARIA CÁCERES Y FERRO S.A. EN LIQUIDACIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA**<sup>4</sup>, como vocera del Patrimonio Autónomo denominado Fideicomiso Fénix, por intermedio de apoderado<sup>5</sup>, presentó demanda en la que pidió se acojan las siguientes pretensiones:

“PRETENSIONES PRINCIPALES EN LAS CUALES SE IDENTIFICAN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS.

“PRIMERA PRETENSIÓN PRINCIPAL (...) declarar que es nulo (...) el (...) **Mandamiento de pago N°43400 de fecha 20050425** (25 de abril de 2005) proferido (...) (por) la UNIDAD DE COBRANZAS de la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Distrito Capital, (...).

“SEGUNDA PRETENSIÓN PRINCIPAL (...) declarar que es nulo (...) el **Mandamiento de pago N°140988 de fecha 24 de mayo de 2005** proferido (...) (por) la Unidad de Cobranzas - Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección Distrital de Impuestos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., (...).

“TERCERA PRETENSIÓN PRINCIPAL (...) declarar que es nula la **Resolución número 189488 de fecha 5 de julio de 2005** proferida (por la) Unidad de Cobranzas - Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., (...).

“CUARTA PRETENSIÓN PRINCIPAL (...) declarar que es nula la **Resolución número 189706 de fecha 5 de julio de 2005** proferida (...) (por) la UNIDAD DE COBRANZAS de la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., (...).

“QUINTA PRETENSIÓN PRINCIPAL.- Declarar, como consecuencia de las declaraciones contenidas en las cuatro (4) pretensiones precedentes, y a título de restableciendo del derecho que FIDUCIARIA CÁCERES Y FERRO S.A. EN LIQUIDACIÓN, por no ser ni PROPIETARIA, ni POSEEDORA

<sup>4</sup> Según anotación contenida en el Certificado de existencia y representación legal o inscripción de documentos, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, por Resolución N°0721 del 13 de mayo de 1999, la Superintendencia Bancaria ordenó la toma de posesión para liquidar la sociedad (fl. 71 c.p.).

<sup>5</sup> Inicialmente la demanda fue presentada por el señor Eliécer Doria Ferrer, en calidad de agente oficioso. Posteriormente la Liquidadora designada, en calidad de Representante Legal de la Fiduciaria Cáceres y Ferro S.A., en liquidación, y como vocera del Fideicomiso Fénix, ratificó la demanda presentada por el señor Doria Ferrer y le otorgó poder especial para actuar en el proceso (fls. 150 a 152 c.p.).

o USUFRUCTUARIA del **predio de la carrera 63 número 164 A 11 de Bogotá D.C.**, no tiene la calidad de SUJETO PASIVO del Impuesto predial (...). Su calidad de administradora del FIDEICOMISO FÉNIX, titular del predio mencionado, no la convierte en 'deudora solidaria' del mencionado ente autónomo que es el 'sujeto pasivo' de la obligación tributaria. En consecuencia, también a título de restablecimiento del derecho, ordenar el levantamiento de las medidas cautelares decretadas (...).

**"PRETENSIONES SUBSIDIARIAS**

"En el evento de que el Honorable Tribunal Administrativo encontrare razones para considerar que FIDUCIARIA CÁCERES Y FERRO S.A. EN LIQUIDACIÓN, a pesar de no tener la calidad ni de propietaria, ni de poseedora, ni de usufructuaria del predio de la carrera 63 número 164 A 11 de Bogotá, D.C., es sujeto pasivo de la obligación de declarar y de pagar los impuestos prediales correspondientes al mencionado inmueble de propiedad del patrimonio autónomo denominado Fedicomiso Fénix, y como consecuencia de ello, o por cualquier otra causa denegare la QUINTA DE LAS PRETENSIONES PRINCIPALES DE ESTA DEMANDA, en subsidio de ésta último, formulo la siguiente pretensión:

"PRIMERA Y ÚNICA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA.- Como consecuencia de las declaraciones de nulidad deprecadas en las pretensiones principales de la demanda, y a título de restablecimiento en sus derechos a la parte actora, proferir las siguientes declaraciones y órdenes:

A.- Declarar que sobre las obligaciones tributarias por concepto de impuestos prediales causados a favor del Distrito Especial de Bogotá, D.C. respecto al lote de la carrera 63 número 164 A 11 de Bogotá, D.C., de propiedad del ente autónomo denominado FIDEICOMISO FÉNIX por las vigencias fiscales de 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2003 y 2004 no se causan intereses ni procede el cobro de intereses moratorios a cargo de FIDUCIARIA CÁCERES Y FERRO S.A. EN LIQUIDACIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA desde la fecha de intervención estatal por parte de la SUPERINTENDENCIA BANCARIA, esto es, a partir del 13 de mayo de 1999 hasta la fecha en que se realice el pago del capital correspondiente a los mencionados tributos y vigencias.

"B.- Declarar que por encontrarse FIDUCIARIA CÁCERES Y FERRO S.A. en situación de Liquidación Forzosa Administrativa, no es procedente iniciar ni proseguir contra ella Proceso de Ejecución Coactiva de ninguna naturaleza, y específicamente, procesos de ejecución que tengan como objeto recaudar las obligaciones tributarias por concepto de Impuestos Prediales causados respecto al lote de la carrera 63 número 164 A 11 de Bogotá, D.C., de propiedad del ente autónomo denominado Fideicomiso Fénix administrado por la mencionada entidad fiduciaria.

"C.- Ordenar la cancelación de medidas cautelares que hubiere decretado y practicado la UNIDAD DE COBRANZAS de la SUBDIRECCIÓN DE IMPUESTOS A LA PROPIEDAD de la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá. D.C.,

dentro de los procesos de ejecución coactiva números 15113799 y 15115066, especialmente la decretada mediante resolución 2005EE179388 de fecha junio 20 de 2005.

D.- Ordenar a la UNIDAD DE COBRANZAS de la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá. D.C., que en acto de acatamiento a las normas legales de carácter nacional que regulan las liquidaciones forzosas administrativas, dadas a conocer por el Liquidador de FIDUCIARIA CÁCERES Y FERRO S.A., en los términos previstos en el numeral 1° del artículo 300 del Decreto 663 de 1993, mediante avisos publicados en la prensa, procedan a acumular los procesos de ejecución que estuvieren adelantando, al proceso de liquidación forzosa administrativa de Fiduciaria Cáceres y Ferro S.A.”.

Invocó como normas violadas los artículos 29 de la Constitución Política; 828 (parágrafo) del Estatuto Tributario; 116 (lits. d y h), 117, 290, 291 (num. 2, 14, 16, 20), 293 (num. 1 y 2), 294, 295 (num 9) y 300 del Decreto 663 de 1993 [Estatuto Orgánico del Sistema Financiero]; 99 y 100 de la Ley 222 de 1995; 1 (num 1°, lit d), 8, 23, 29 y 38 del Decreto 2211 de 2004; 15 del Decreto 352 de 2002 y el Concepto N°047496 del 6 de agosto de 2003 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

El concepto de violación se sintetiza así:

Interpretación y aplicación errónea del parágrafo del artículo 828 del Estatuto Tributario. Conforme la norma y el alcance dado en la sentencia del 8 de marzo de 1996, proferida en el proceso 7547, la certificación expedida por el Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales, es la que presta mérito ejecutivo y no la simple liquidación privada contenida en las declaraciones tributarias, como en el caso lo pretende la Administración.

Certificación que, además, debe contener el nombre del sujeto pasivo de la obligación tributaria, que puede ser distinto al que figura en la declaración privada, pero debe justificarse.

El patrimonio autónomo, al que se libró el mandamiento de pago 43400 de 2005, no tiene personería jurídica, por lo que carece de capacidad para contraer obligaciones. La Fiduciaria, a quien se le formuló el mandamiento de pago 140988 de 2005 y a la que se pretende cobrar los valores liquidados en las declaraciones privadas del impuesto predial del inmueble ubicado en la KR 63 164 A 11 de las vigencias 1996 a 2004, no es propietaria, poseedora o usufructuaria del inmueble. Por tanto, no es sujeto pasivo del tributo.

En las actuaciones cuestionadas se desconoce el debido proceso (art. 29 CP.) al pretender cobrar coactivamente a la demandante el impuesto predial, sanciones e intereses, respecto de un inmueble de propiedad del patrimonio autónomo denominado Fideicomiso Fénix, sin que previo el trámite legal, la Administración hubiera determinado, mediante providencia motivada, que la Fiduciaria era el sujeto pasivo del tributo y, por ende, la obligada a pagar tales conceptos.

La Dirección Distrital de Impuestos no tenía competencia para iniciar los procesos administrativos de cobro coactivo en contra de la Fiduciaria, por las obligaciones



tributarias anteriores al 13 de mayo de 1999, toda vez que en esa fecha la Superintendencia Bancaria tomó posesión de la entidad, la cual conlleva la suspensión de los procesos de ejecución en curso o de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de la medida y que todos los acreedores, incluida la Administración de Impuestos, quedarán sujetos a las medidas que se adopten en desarrollo de la intervención (lit. d, art 116 D. 663/93 y lit. d, num 1, art 1° D. 2211/04).

Falta de título ejecutivo contra la Fiduciaria Cáceres y Ferro, en LFA. Por ministerio de la ley, el sujeto pasivo de las obligaciones contenidas en los actos acusados es el Fideicomiso Fénix, pues tratándose de sucesiones ilíquidas el sujeto pasivo de la obligación de pagar no es la persona que la representa, sino la sucesión ilíquida en sí misma.

La obligación de pagar el impuesto predial unificado surge el primero de enero de cada año, por lo que la correspondiente a las vigencias fiscales de 1996, 1997, 1998 y 1999 fue anterior a la fecha de la toma de posesión por parte de la Superintendencia Bancaria, por tal razón, en virtud del literal d) del artículo 116 del D. 663/93 y del literal d) del numeral 1 del artículo 1° del D.2211/04, las declaraciones de tales periodos, aunque fueron presentadas con posterioridad a la medida adoptada, no son exigibles por el proceso administrativo de jurisdicción coactiva sino que están sujetas a las reglas especiales de la liquidación forzosa administrativa.

La Dirección Distrital de Impuestos, de conformidad con los artículos 23 literal b) y 26 del Decreto 2211/04, debió hacerse parte en el procedimiento liquidatorio dentro de la oportunidad legal para exigir los tributos adeudados, los cuales hacen parte del “pasivo cierto no reclamado”, reconocido en la liquidación.

Las obligaciones tributarias nacidas con posterioridad a la toma de posesión de la entidad, las correspondientes a las vigencias fiscales 2000 a 2004, por concepto de impuesto predial unificado, de conformidad con el artículo 38 del Decreto 2211/04, son tratadas como gastos de administración de la liquidación y se pagan de preferencia respecto de cualquier otro crédito.

La Administración, al adelantar contra la Fiduciaria Cáceres y Ferro, en LFA, los dos procesos coactivos y ordenar el embargo y secuestro de bienes, desconoce la normatividad especial contenida en el Decreto 663 de 1993, la Ley 222 de 1995 y el Decreto 2211 de 2004 que establecen la naturaleza concursal y universal de la liquidación forzosa administrativa, su procedimiento y etapas, y las funciones del liquidador designado.

No es procedente el cobro de intereses moratorios sobre las obligaciones tributarias pendientes de pago, toda vez que la toma de posesión por parte de la Superintendencia Bancaria, constituye un evento de fuerza mayor que desvirtúa la situación aparente de mora, tal como la jurisprudencia lo ha reconocido.

## **LA CONTESTACIÓN**

El Distrito Capital – Secretaría de Hacienda, por intermedio de apoderada, contestó la demanda con los argumentos que a continuación se sintetizan:

La excepción de falta de jurisdicción no prospera, por cuanto efectuada la toma de posesión por parte de la Superintendencia, el liquidador presentó las declaraciones del impuesto predial del inmueble ubicado en la Carrera 63 número

164 A 11 de Bogotá, reconociendo el valor adeudado, obligación que, conforme al artículo 38 del decreto 2211 de 2004, se pagará de preferencia, respecto de cualquier otro crédito, como gasto de administración de la liquidación.

En cuanto a la excepción de falta de título ejecutivo, precisa que el párrafo del artículo 828 del E.T. no dice que las liquidaciones no constituyan por sí mismas título ejecutivo ni exige que para que éstas tengan tal carácter, sea requisito indispensable la certificación a la que el mismo alude, sino que le atribuye al funcionario la capacidad certificadora; además, establece que puede expedirse válidamente un mandamiento de pago, ya sea con fundamento en una liquidación privada o en una liquidación oficial ejecutoriada.

El mandamiento de pago librado en contra de la demandante se soporta en títulos ejecutivos previstos en el artículo 828 del E.T., como son las declaraciones privadas presentadas por la misma entidad.

Con fundamento en el artículo 11-1 del Decreto Distrital 807 de 1993, afirmó que la obligación de declarar la debe cumplir la sociedad fiduciaria y ésta debe hacer lo necesario para que, de los recursos del fideicomiso, se apropien los destinados al pago del impuesto predial unificado.

Las normas tributarias son de naturaleza especial, de orden público y de obligatoria observancia y, en consecuencia, priman sobre disposiciones como las consagradas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 57 de 1987.

### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, mediante sentencia del 18 de septiembre de 2008, se inhibió para hacer un pronunciamiento de fondo respecto de los Mandamientos de Pago 43400 de 25 de abril y 140988 de 25 de mayo, ambos de 2005, por tratarse de actos de simple trámite o preparatorios no susceptibles de control jurisdiccional.

Declaró probada la excepción de “falta de jurisdicción” para proferir el mandamiento de pago respecto de las obligaciones correspondientes al impuesto predial de 1996 a 1999 y, **no** probadas las excepciones de “falta de jurisdicción” y “falta de título ejecutivo”, respecto de las obligaciones correspondientes al impuesto predial de las vigencias 2000 a 2004.

Se refirió a la finalidad del proceso de liquidación forzosa administrativa y de la fiducia mercantil; a los elementos esenciales que tiene el “patrimonio autónomo”; a las reglas establecidas en el artículo 11-1 del D.807/93 para el cumplimiento de las obligaciones tributarias distritales a cargo de los patrimonios autónomos; a los elementos esenciales de los tributos y; a la naturaleza jurídica del impuesto predial unificado.

Luego señaló que, conforme al artículo 18 del Decreto Distrital 352 de 2002, el sujeto pasivo del impuesto predial unificado es la persona natural o jurídica o sociedad de hecho propietaria o poseedora del predio ubicado en el Distrito Capital a quien le corresponde cumplir las obligaciones formales, entre otras, la de declarar conforme a las exigencias legales.

Expresó que dentro de un contrato de fiducia, el fiduciario se predica administrador del bien. Por tanto, a éste le corresponde declarar y pagar el impuesto predial

unificado y cargar el valor al patrimonio autónomo correspondiente y si los recursos de éste no fueran suficientes, los beneficiarios responderán porque son obligados solidarios.

Resaltó que el artículo 846 del E. T. faculta a la Administración para intervenir en los procesos concursales con el fin de hacer valer las deudas fiscales, de plazo vencido y las que surjan hasta la terminación del trámite.

En cuanto a la excepción de “falta de jurisdicción” aclaró que las obligaciones objeto de los mencionados mandamientos de pago corresponden al impuesto predial adeudado del inmueble ubicado en la KR 63 164 A 11 por los periodos 1996 a 1999, anteriores a la liquidación forzosa administrativa, y por los del 2000 a 2004, posteriores a dicha medida.

Indicó que a la fecha de la Resolución por la cual la Superintendencia tomó posesión de la accionante (13 de mayo de 1999), se habían hecho exigibles las obligaciones del impuesto predial correspondientes a las vigencias 1996 a 1999, aunque las declaraciones fueron presentadas durante el trámite de liquidación, toda vez que este tributo se causa el 1° de enero de cada año, razón por la cual la Administración Distrital debió hacerse parte en el proceso liquidatorio y no iniciar el cobro coactivo por dichas deudas a su favor.

Por este motivo, declaró probada la excepción de “falta de jurisdicción” respecto de las obligaciones derivadas de las declaraciones del impuesto predial de 1996, 1997, 1998 y 1999.

En cuanto a las obligaciones correspondientes al impuesto predial de los años 2000 a 2004, causadas durante el proceso liquidatorio, precisó que de conformidad con los artículos 147 y 197 de la Ley 222 de 1995, tales pagos se consideran gastos de administración y, por tanto, debieron pagarse a medida que fueron causándose.

Concluye que como estas obligaciones no fueron pagadas como lo dispone la ley, la Administración tenía jurisdicción y competencia para adelantar el proceso de cobro coactivo administrativo.

Respecto a la excepción de “Falta de título ejecutivo”, señala que el título ejecutivo debe cumplir los requisitos formales y de fondo exigidos por los artículos 488 y 497 del Código de Procedimiento Civil; además que conforme al artículo 828 del E. T., sirven de título ejecutivo, las liquidaciones privadas y las liquidaciones oficiales debidamente ejecutoriadas.

Precisó que el alcance del párrafo no es el que pretende la actora, sino que en él se establece que a falta de la liquidación, privada u oficial, el mandamiento de pago puede librarse válidamente con fundamento en la certificación expedida por el Administrador de Impuestos, acerca de la existencia y el valor de la liquidación exigida. Así, encontró no probada la excepción propuesta, toda vez que sirvieron de título ejecutivo las declaraciones presentadas por la demandante.

## **EL RECURSO DE APELACIÓN**

El apoderado de la demandante, dentro de la oportunidad legal, interpuso recurso de apelación contra la sentencia anterior; pide se reforme y se acceda a todas las pretensiones de la demanda.

Discrepa de la decisión inhibitoria, pues en su criterio, el mandamiento de pago sí crea una situación jurídica concreta de carácter particular, pues si el obligado no paga dentro del término que en él se le fija, es privado de los bienes objeto de la medida cautelar, mediante el procedimiento de remate.

Agrega que si no se le permite al afectado impugnar, por todos los medios, ese acto, se vulnerarían normas de carácter sustancial, según las cuales nadie está obligado a soportar, en silencio, la carga que por medio del mandamiento de pago se pretende hacer efectiva.

Afirma que si bien estos actos son de trámite, son demandables, pues si la acción de “nulidad” procede contra los actos que ponen fin a un proceso administrativo, pueden demandarse “todos los actos de la cadena”.

Está en desacuerdo con la decisión, en cuanto encontró probada la excepción de falta de jurisdicción respecto del impuesto predial del 2000 al 2004, pues, en su criterio, tal decisión desconoce el derecho de la Fiduciaria, en situación de liquidación forzosa administrativa, a enajenar los bienes para pagar a los acreedores, entre estos, las autoridades tributarias.

Finalmente, no comparte la decisión de declarar no probada la excepción de falta de título ejecutivo, pues, en su criterio, *“los argumentos devienen simplistas y no profundizan en los argumentos expuestos en la demanda de acuerdo con los cuales la falta de título idóneo no es un asunto meramente formal sino una cuestión de fondo. Formalmente una certificación constituye título, pero si esa certificación no corresponde al fondo del asunto, no es real, no es seria, es ilegal y fraudulenta. Y eso es lo que en la sentencia no se ha avocado”*.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La apoderada de **la demandada** reitera lo dicho en el memorial de contestación de la demanda.

**El Procurador Sexto Delegado ante esta Corporación** solicita se confirme la sentencia apelada.

Destaca que conforme al artículo 835 del Estatuto Tributario, el mandamiento de pago no es un acto susceptible de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues no constituye un acto definitivo.

En cuanto al cobro correspondiente al impuesto predial de los años 2000 a 2004, expresa que los gastos fiscales causados dentro del trámite liquidatorio se consideran gastos de administración, por lo tanto no están sujetos al acuerdo y se califican como post-concordatarias. Así, los gravámenes e impuestos generados a partir de la fecha en que se dispuso la liquidación forzosa administrativa se deben pagar sin exigir su presentación en el concurso de acreedores. La Administración tenía facultad y competencia para adelantar el cobro coactivo.

Finalmente, conceptuó que el Tribunal analizó de forma suficiente las condiciones formales y de fondo que debe reunir el título ejecutivo, para luego incorporar al análisis la normatividad de tales títulos en el Estatuto Tributario Nacional y concluir que la certificación como tal, expedida por el Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y valor de las liquidaciones constituye título ejecutivo, como se determina en el artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional, argumentos que en su concepto no devienen simplistas.

Agregó que la obligación de pagar el impuesto predial de inmuebles sometidos a propiedad fiduciaria, es responsabilidad de los administradores del fideicomiso, por disponerlo el artículo 11.1 del Decreto Distrital 807 de 1993.

El **demandante** guardó silencio en esta oportunidad procesal.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

La **FIDUCIARIA CÁCERES Y FERRO S.A. EN LIQUIDACIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA**, como vocera del Fideicomiso Fénix, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los siguientes actos administrativos, proferidos por la **Unidad de Cobranzas** de la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección Distrital de Impuestos - Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.:

NºProceso Administrativo	Mandamiento Pago	Fecha	Resolución resolvió excepciones	Fecha
15113799	<b>43400</b>	<b>25 abr 05</b>	<b>189488</b>	<b>05 jul 05</b>
15115066	<b>140988</b>	<b>24 may 05</b>	<b>189706</b>	<b>05 jul 05</b>

El Tribunal se inhibió para decidir sobre la legalidad de los Mandamientos de Pago por tratarse de actos no susceptibles de control jurisdiccional y declaró *“probada la excepción de FALTA DE JURISDICCIÓN para proferir mandamiento de pago respecto de las obligaciones correspondientes al Impuesto Predial de los años 1996 a 1999”; “como no probada la excepción de FALTA DE JURISDICCIÓN respecto de las obligaciones correspondientes al Impuesto Predial de los años 2000 a 2004”; y “como no probada la excepción de FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO”.*

La Fiduciaria apeló la decisión, pues, en su criterio, los mandamientos de pago son demandables; y en cuanto declaró no probada la excepción de “falta de jurisdicción” el Tribunal desconoce el derecho de la Fiduciaria a “enajenar bienes para pagar deudas”, incluidas las fiscales; y al declarar no probada la excepción de “falta de título ejecutivo”, *“los argumentos devienen simplistas y no profundizan en los argumentos expuestos en la demanda de acuerdo con los cuales la falta de título idóneo no es un asunto meramente formal sino una cuestión de fondo. Formalmente una certificación constituye título, pero si esa certificación no corresponde al fondo del asunto, no es real, no es seria, es ilegal y fraudulenta. Y eso es lo que en la sentencia no se ha avocado”.*

Para efectos del estudio del recurso propuesto y teniendo en cuenta que frente a dicho aspecto no planteó inconformidad alguna, se entiende que el *a quo* declaró la nulidad parcial de los actos demandados, en cuanto hacen referencia al cobro del impuesto predial y sanciones liquidadas por los años 1996 a 1999 y, a título de restablecimiento del derecho, que no está obligada a pagar los valores liquidados a su cargo por tales vigencias. Así, la Sala procede al análisis del recurso.

#### **Mandamiento de pago, acto no susceptible de control jurisdiccional.**

Respecto a la posibilidad de demandar ante la Jurisdicción la legalidad de los mandamientos de pago librados a la Fiduciaria para hacer efectivo el pago de las

obligaciones contenidas en las declaraciones del impuesto predial de 1996 a 2004 del fideicomiso Fénix, se hacen las siguientes precisiones:

El mandamiento de pago u orden de pagar el monto de la obligación fiscal pendiente, contenida en el documento que sirve de título ejecutivo, no es un acto susceptible de demanda, directamente, ante la jurisdicción<sup>6</sup>, toda vez que es un acto de ejecución, respecto del cual el ejecutado ejerce su derecho de contradicción y defensa de manera especial, pues contra él debe proponer, dentro del término legal, las excepciones de que trata el artículo 831 del Estatuto Tributario<sup>7</sup>.

Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 835 ib, dentro del proceso de cobro coactivo, sólo son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa “las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución”.

El Estatuto Tributario, expresamente, dispone que las actuaciones administrativas surtidas en el proceso de cobro coactivo “son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que, en forma expresa, prevé para los actos definitivos”<sup>8</sup>. Conforme a este ordenamiento los actos proferidos en el proceso coactivo carecen de los recursos previstos contra las actuaciones de la Administración, de una parte, porque la normativa no señala recurso alguno, y por otra, porque el proceso de cobro se surte agotada la denominada vía gubernativa.

Por tratarse de un procedimiento especial reglado en el Estatuto Tributario, son aplicables estas normas, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1° del Código Contencioso Administrativo, sin que por ello se entienda vulnerado derecho alguno a la demandante.

Por las razones expuestas, se comparte la decisión del Tribunal de inhibirse de resolver de fondo frente a los Mandamientos de Pago citados.

Antes de resolver sobre los demás argumentos planteados en el recurso de apelación, se hacen las siguientes precisiones:

1. Mediante escritura pública 02505 del 12 de mayo de 1995<sup>9</sup> de la Notaría Veinte del Círculo de Bogotá, se suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil Inmobiliaria Irrevocable entre LA CORPORACIÓN PARA LA VIVIENDA FÉNIX C.V.F., como Fideicomitente constituyente y la FIDUCIARIA CÁCERES Y FERRO S.A., en su calidad de Fiduciaria, sobre el inmueble distinguido con la matrícula inmobiliaria **50N-672255**, ubicado en la KR 63 164 A 11 de Bogotá<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> En este sentido, entre otras, las sentencias de 23 de junio de 2005, Exp. 14526, C.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa, de 26 de septiembre de 2007, Exp. 15126, C.P. Dr. Juan Angel Palacio Hincapié; de 6 de octubre de 2009, Exp. 16714, C.P. Héctor J. Romero Díaz.

<sup>7</sup> El D.807/93 en el artículo 140 dispone que el procedimiento que deberá seguirse para el cobro de las obligaciones tributaria distritales es el previsto en el título VIII del libro quinto del Estatuto Tributario, en concordancia con los artículos 849-1 y 849-4 y con excepción de lo señalado en los artículos 824, 825 y 843-2.

<sup>8</sup> E.T., art. 833-1

<sup>9</sup> Según memorial suscrito por la representante legal de la Fiduciaria Cáceres y Ferro S.A. en LFA, mediante el cual ratificó la actuación del agente oficioso, la Escritura Pública 02505 del 12 de mayo de 1995, fue aclarada mediante Escritura Pública 2932 de 26 de mayo de 1995, reformada por escritura Pública 4411 del 11 de agosto de 1995 de la Notaría 20 del Círculo de Bogotá (Cfr. fl. 151 c.a.).

<sup>10</sup> Ver Certificación suscrita por la Liquidadora y representante legal de la Fiduciaria Cáceres y Ferro S. A. en liquidación (fl. 167 c.p.).

2. En virtud del anterior contrato, se constituyó el patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO FÉNIX<sup>11</sup>; “cuyo objeto era adelantar la construcción de un proyecto inmobiliario de apartamentos” en ese predio, su “único activo”<sup>12</sup>.

3. El 10 de mayo de 1995 fue suscrito el Contrato de Comodato Precario entre la FIDUCIARIA CÁCERES Y FERRO S.A., el comodante y la CORPORACIÓN PARA LA VIVIENDA FÉNIX C.V.F, el comodatario, mediante el cual la primera entregó a la segunda la custodia y mera tenencia del bien citado, aunque en el mismo documento se advierte que el bien “pertenece al comodante”<sup>13</sup>.

4. Por Resolución 0721 del **13 de mayo de 1999**, la Superintendencia ordenó la toma de posesión de la Fiduciaria Cáceres y Ferro S.A., para efectos de liquidación, inscrita en la Cámara de Comercio el 27 de mayo siguiente<sup>14</sup>.

5. Por el predio mencionado, el agente liquidador de la Fiduciaria, en su calidad de vocero del Fideicomiso Fénix, presentó sin pago, en las siguientes fechas, las declaraciones del impuesto predial que se enlistan<sup>15</sup>:

Fecha	Periodo	Stiker N°	Valor
29 nov 00	1996	07193010086061	6.228.000
29 nov 00	1997	07193010086077	7.350.000
29 nov 00	1998	07193010086084	8.526.000
29 nov 00	1999	07193010086091	87.261.000
07 jul 00	2000	13141010299927	47.168.000
06 jul 01	2001	07031010128705	49.994.000
04 jul 02	2002	07031010094550	53.298.000
20 jun 03	2003	07053070068502	10.789.000
18 jun 04	2004	07167110007256	14.143.000

6. La Dirección Distrital de Impuestos, con el fin de hacer efectivo el pago de las obligaciones contenidas en tales declaraciones, abrió los procesos 15113799 y 15115066, en los que se surtió la actuación descrita en la parte inicial de esta providencia que se sintetiza así:

Proceso	Administrativo	15113799	15115066
N°			
Por las vigencias		1996, 2003 y 2004	1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002
Mandamiento Pago		<b>43400</b> (25 abr 05)	<b>140988</b> (24 may 05)
Resolución excepciones	resolvió	<b>189488</b> (05 jul 05)	<b>189706</b> (05 jul 05)

7. La Fiduciaria no interpuso el recurso de reposición contra las Resoluciones que, en cada uno de estos procesos, resolvieron las excepciones y ordenaron seguir adelante la ejecución. Acudió directamente a la jurisdicción.

8. En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la Fiduciaria demandó los mandamientos de pago 43400 de 25 de abril y 140988 de 24 de

<sup>11</sup> Fls. 10, 151 c.a.

<sup>12</sup> Fl 20, 22 c.p.

<sup>13</sup> V. contrato de comodato precario a Fl. 161 y s.s. c.p.

<sup>14</sup> Fl. 71 c.p.

<sup>15</sup> Fls. 20 y 21 c.p.

mayo, ambos de 2005 y las Resoluciones 189488 y 189706 del 5 de julio de 2005, en cuanto la Administración pretende cobrar, por vía coactiva, el impuesto predial unificado y sanciones liquidadas en las declaraciones privadas de 1996 a 2004, presentadas por la Fiduciaria demandante, por el inmueble ubicado en la KR 63 164 A 11 de Bogotá que conforma el PATRIMONIO AUTÓNOMO FÉNIX<sup>16</sup>.

Hechas las precisiones anteriores se observa que, en el caso, para establecer quién es el responsable de pagar el impuesto predial y demás obligaciones exigidas por la Administración, es importante tener en cuenta que el inmueble a que se refiere el proceso, fue objeto de un contrato de Fiducia Mercantil y que la Fiduciaria, a la que se transfirió el bien, fue objeto de Liquidación Forzosa Administrativa, por lo que se revisarán estos aspectos.

## 1. Contrato de Fiducia Mercantil

Del recuento anterior se tiene que el predio ubicado en la KR 63 164 A 11 de Bogotá, inicialmente de propiedad de la CORPORACIÓN PARA LA VIVIENDA FÉNIX C.V.F, fue transferido, en mayo de 1995, a la FIDUCIARIA CÁCERES Y FERRO S. A., en virtud del contrato de fiducia mercantil inmobiliaria irrevocable denominado FIDEICOMISO FÉNIX, “cuyo objeto era adelantar la construcción de un proyecto inmobiliario de apartamentos”, en el predio.

Sin embargo, el Fideicomitente (la C.V.F) conservó la tenencia del bien al recibirlo de la Fiduciaria a título de comodato. En el Contrato de Comodato Precario, suscrito entre las partes, se dejó consignado, de manera expresa, que el inmueble “**pertenece al comodante**”, esto es, a la Fiduciaria<sup>17</sup>.

El contrato de Fiducia Mercantil está definido en el Código de Comercio como “*un negocio jurídico en virtud del cual una persona llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario*”<sup>18</sup>.

El mismo Código establece que los bienes fideicomitidos no forman parte de la garantía general de los acreedores del fiduciario y que sólo garantizan las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida<sup>19</sup>. Dispone, además, que los bienes transferidos<sup>20</sup> al fiduciario deben estar separados del resto de su activo y de los demás negocios fiduciarios; que los bienes entregados en fideicomiso forman un patrimonio autónomo afecto a la finalidad para la cual fue creado<sup>21</sup>.

La normativa mercantil preceptúa que los bienes fideicomitidos deben separarse del activo propio de la Fiduciaria y de los demás bienes recibidos en fiducia, pues

---

<sup>16</sup> En el Mandamiento de Pago 43400/05 y la Resolución 189488/05 se incluyen obligaciones fiscales a cargo de la misma Fiduciaria (ver hoja 2 de esta providencia), por otros predios (patrimonios autónomos administrados) distintos al indicado. Así la demanda frente al acto objeto de control de legalidad debe entenderse parcial.

<sup>17</sup> V. fl. 163 c.p.

<sup>18</sup> C.Cio., art. 1226.

<sup>19</sup> C. Cio. art. 27

<sup>20</sup> “El titular del derecho real de propiedad del bien o bienes fiduciarios es la entidad fiduciaria, sin embargo, su derecho se encuentra totalmente limitado por la finalidad determinada por el fiduciante”. Sentencia de 8 de noviembre de 2007, Exp. 15958, C.P. Dra. Ligia López Díaz.

<sup>21</sup> C. Cio., art. 1233.



cada fideicomiso forma un patrimonio autónomo afecto al fin determinado en el respectivo acto constitutivo, sin que puedan confundirse<sup>22</sup>.

Conforme a lo precisado y a la normativa citada, el dominio del predio lo tenía la Fiduciaria Cáceres y Ferro S.A., desde mayo de 1995, en virtud del contrato de fiducia mercantil celebrado; bien que conformó el Fideicomiso Fénix, el cual es independiente de los activos de esta sociedad y de los demás fideicomisos administrados por la Fiduciaria.

## **2. Liquidación Forzosa Administrativa.**

La Superintendencia Bancaria, por Resolución 0721 del **13 de mayo de 1999**<sup>23</sup>, ordenó la toma de posesión de la Fiduciaria Cáceres y Ferro S.A., para efectos de liquidación, medida inscrita en la Cámara de Comercio el 27 de mayo del mismo año.

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993), en el Capítulo XI, artículos 290 a 302, establece los principios y reglas que rigen el procedimiento para la toma de posesión y liquidación de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera.

Por disposición del artículo 290 ib, dichas normas rigen también, “en los casos de toma de posesión de instituciones que tengan por objeto la realización de negocios fiduciarios, la liquidación de cada uno de los patrimonios autónomos”<sup>24</sup>.

De acuerdo con las disposiciones del E.O.S.F., esta medida se adopta por las causales legales<sup>25</sup> y para la protección del sistema financiero y de los depositantes y ahorradores con el fin de que puedan obtener el pago de sus acreencias con cargo a los activos de la entidad<sup>26</sup>.

Esta Corporación<sup>27</sup>, respecto a la naturaleza, objeto y efectos de esta medida, sostuvo:

“El proceso de liquidación forzosa administrativa de una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria, lo define el artículo 293 del Decreto 663 de 1993, como un proceso “concursal y universal”, es decir, que todos los acreedores de la intervenida participan en igualdad de condiciones de los beneficios y limitaciones legales previstos en la ley para el pago de sus acreencias.

---

<sup>22</sup> “La exigencia de la separación de los **“bienes fideicomitados”** del resto del activo de una Fiduciaria, busca que ese patrimonio no se confunda con el del fiduciario ni con otros patrimonios igualmente constituidos, por ello se constituye como patrimonio autónomo y contablemente debe ser reflejado de manera diáfana su registro como bienes propios, en el caso de la fiducia mercantil”. Sentencia del 5 de febrero de 2009, Exp. 16261. C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>23</sup> Mediante Resolución 721 del 13 de mayo de 1999, la Superintendencia Bancaria (hoy Financiera) ordenó la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios, con fines liquidatorios, de la Fiduciaria Cáceres y Ferro S.A., según anotación contenida en el Certificado de existencia y representación legal, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá (fl. 71 c.p.).

<sup>24</sup> C.Cio., art. 290.- Ámbito de aplicación. Por las disposiciones de esta parte se regirá el procedimiento administrativo de toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de una institución vigilada por la Superintendencia Bancaria y el adelantamiento de los respectivos procesos liquidatorios. En los casos de toma de posesión de instituciones que tengan por objeto la realización de negocios fiduciarios, la liquidación de cada uno de los patrimonios autónomos se regirá también por las disposiciones de esta parte.

<sup>25</sup> D.663/93, art. 115

<sup>26</sup> D.663/93, art. 291

<sup>27</sup> Sentencia de 3 de marzo de 2005, Exp. 13880, M.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa.

(...)

De acuerdo con el procedimiento establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el proceso de liquidación forzosa administrativa se inicia con el acto administrativo de toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de la intervenida, expedido por la Superintendencia Bancaria, cuyos efectos son entre otros, la disolución de la institución de la cual se tomó posesión; la exigibilidad de todas las obligaciones a plazo a cargo de la intervenida; la formación de la masa de bienes; la liquidación de su patrimonio; la separación de los administradores y directores de la administración de los bienes de la intervenida.

Así las cosas si bien a partir de la providencia administrativa de toma de posesión, las obligaciones de plazo a cargo de la deudora intervenida se convierten automáticamente en exigibles, también lo es que aquella queda impedida legalmente para cumplir con el pago de las acreencias a su cargo, pues la satisfacción de éstas solo será posible en la medida en que se agoten los trámites procedimentales que la ley ordena para el proceso de liquidación forzosa administrativa, trámites que no dependen de la voluntad de la intervenida sino del funcionario liquidador designado para el efecto, quien a partir de la toma de posesión asume la calidad de administrador de los bienes de la sociedad, y a su vez está obligado a cumplir su gestión dentro de los límites legales.

Según la jurisprudencia citada, expedido el acto administrativo que ordena la toma de posesión, inmediatamente, la institución intervenida entra en disolución y se hacen exigibles las deudas a plazo a su cargo, pero los acreedores, para ejercer sus derechos, deben someterse al trámite legal previsto para estos procesos, el cual está bajo la dirección del liquidador designado.

En el presente caso, la Superintendencia, mediante Resolución 0721 de 13 de mayo de 1999, tomó posesión de la Fiduciaria Cáceres y Ferro S.A., con el objeto de liquidar los bienes, haberes y negocios de la sociedad; fecha a partir de la cual se configuró el supuesto de hecho previsto en el numeral 7 del artículo 1240 del Código de Comercio que señala como causa de extinción de los negocios fiduciarios, la “disolución de la Fiduciaria<sup>28</sup>”.

Conforme a la normativa, disuelta la Fiduciaria, existía causa legal para liquidar el Fideicomiso Fénix, que conforme al artículo 290 del EOSF, debía sujetarse a los principios y normas que regulan la liquidación forzosa administrativa.

En este entendido, las deudas anteriores a la medida, esto es, al 13 de mayo de 1999, a cargo del patrimonio autónomo Fénix, administrado por la Fiduciaria objeto de la toma de posesión, quedaron sometidas al procedimiento legal previsto en el EOSF<sup>29</sup>.

### **3. El impuesto predial unificado objeto de cobro coactivo.**

El pago que la Administración pretende hacer efectivo mediante los actos administrativos demandados es de las obligaciones contenidas en las

---

<sup>28</sup> El EOSF en el artículo 117 literal a) establece que la liquidación de institución intervenida implica, entre otros efectos, la disolución de la entidad.

<sup>29</sup> D. 663/93 art. 116, lit d) y h).

declaraciones privadas del impuesto predial unificado correspondientes a los años 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004.

Habida cuenta que el Tribunal “*declaró probada la excepción de **Falta de jurisdicción para proferir mandamiento de pago respecto de las obligaciones correspondientes al impuesto predial de los años 1996 a 1999***”, decisión que a pesar de ser desfavorable a la Secretaría de Hacienda Distrital, no fue objeto de apelación por dicha entidad, en esta sentencia sólo se hará referencia a las deudas de los años 2000 a 2004.

Al respecto se observa que las declaraciones privadas de estos periodos fueron presentadas con posterioridad a la toma de posesión de la Fiduciaria, por el liquidador, en calidad de vocero del Fideicomiso Fenix en las fechas que se indican en el cuadro:

<b>Año gravable</b>	<b>Fecha presentación</b>
2000	07 jul 00
2001	06 jul 01
2002	04 jul 02
2003	20 jun 03
2004	18 jun 04

El Estatuto Tributario de Bogotá<sup>30</sup> preceptúa que el impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces y se genera por la existencia del predio; se causa el 1° de enero del respectivo año gravable; el sujeto pasivo de este tributo es la persona natural o jurídica, propietaria o poseedora de predios ubicados en el Distrito Capital.

El Decreto 807 de 1993<sup>31</sup> establece que la declaración del impuesto predial unificado es anual y debe presentarse en los formularios oficiales con el lleno de los requisitos legales, en los lugares y dentro de los plazos, que para el efecto señale la autoridad distrital<sup>32</sup>.

En cuanto a los obligados a presentar declaración del impuesto predial unificado, el mismo ordenamiento, en el artículo 25, dispone:

“Los propietarios, poseedores o usufructuarios de predios ubicados en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá, estarán obligados a presentar anualmente y durante el respectivo periodo, una declaración del impuesto predial unificado por cada predio.

En el caso de predios que pertenezcan a varias personas, la presentación de la declaración por una de ellas, libera de dicha obligación a las demás, independientemente de la responsabilidad de cada una por el impuesto, intereses y sanciones, en proporción a la cuota parte o derecho que tengan en la propiedad”.

---

<sup>30</sup> Decreto 400 de 1999 “*Por el cual se expide el cuerpo jurídico que compila las normas sustanciales vigentes de los tributos distritales*”, derogado por el Decreto 352 de 2002 “*por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital, y las generadas por acuerdos del orden distrital*”.

<sup>31</sup> “*Por el cual se armonizan el procedimiento y la administración de los tributos distritales con el Estatuto Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones*”.

<sup>32</sup> D.807/93, art. 12 #1, 13 y 16.

El artículo 6° del Decreto 401 de 1999 adicionó el mencionado ordenamiento, así:

**“Artículo 6°.-** *Cumplimiento de las Obligaciones de los Patrimonios Autónomos.* Adiciónase el Decreto 807 de 1993 con el siguiente artículo:

**"Artículo 11-1°.-** *Cumplimiento de las Obligaciones de los Patrimonios Autónomos.* En el caso de los fondos comunes, fondos de valores o *patrimonios autónomos*, se entenderá cumplido el deber de presentar las declaraciones tributarias, **cuando la declaración se haya efectuado por el fondo, o patrimonio autónomo, o por las sociedades que los administre.**

Con relación a cada uno de los patrimonios autónomos bajo su responsabilidad, los fiduciarios están obligados a cumplir las obligaciones formales señaladas en las normas legales para los contribuyentes, los retenedores y los responsables, según sea el caso. Para tal efecto, se identificarán de forma global todos los fideicomisos que administre, con un NIT diferente al de la sociedad fiduciaria.

Las sociedades fiduciarias presentarán una sola declaración por todos los patrimonios autónomos. La sociedad fiduciaria tendrá a disposición de la Dirección Distrital de Impuestos, para cuando esta lo solicite, una desagregación de los factores de la declaración atribuible a cada patrimonio autónomo.

Los fiduciarios son responsables por las sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones formales a cargo de los patrimonios autónomos, así como de la sanción por corrección aritmética y de cualquier otra sanción relacionada con dichas declaraciones.

***Con cargo a los recursos del fideicomiso, los fiduciarios deberán atender el pago de los impuestos distritales que se generen como resultado de las operaciones del mismo, así como de sus correspondientes intereses moratorios y de la actualización por inflación, cuando sean procedentes.***

Cuando los recursos del fideicomiso sean insuficientes, los beneficiarios responderán solidariamente por tales impuestos, retenciones y sanciones”.

Según los artículos transcritos, el impuesto predial unificado se causa el primero de enero de cada año; los obligados a declarar son los propietarios, poseedores o usufructuarios de bienes inmuebles, pero tratándose de patrimonios autónomos, se entenderá cumplido el deber de declarar, cuando la declaración se haya efectuado por el patrimonio autónomo o por la sociedad que lo administra, quienes deben presentar la declaración anual, por cada predio, dentro del plazo oficial fijado y el pago deberá atenderse con cargo a los recursos del fideicomiso.

En cuanto al pago de las obligaciones fiscales contenidas en las declaraciones del 2000 al 2004, causadas con posterioridad a la iniciación del proceso liquidatorio, de conformidad con las normas citadas de la Ley 222 de 1995, son gastos de administración que debieron pagarse a medida que fueron causándose, sin que deban someterse al trámite propio del concurso de acreedores y dado que no fueron pagados como lo dispone la normativa, la administración de impuestos estaba facultada para exigir su pago de manera coactiva.

En efecto, el Estatuto Tributario en los artículos 846 y 849 preceptúa que la Administración de Impuestos puede intervenir, entre otros, en el proceso de liquidación administrativa para hacer “valer las deudas fiscales de plazo vencido, y las que surjan hasta el momento de la liquidación o terminación del respectivo proceso”, pero sin perjuicio de la acción de cobro coactivo.

En conclusión, la Administración Distrital estaba facultada para adelantar el proceso de cobro de tales obligaciones fiscales, las cuales corresponden a gastos de administración, toda vez que se hicieron exigibles con posterioridad a la apertura del trámite liquidatorio y debieron pagarse por la Fiduciaria en liquidación, con cargo al patrimonio autónomo.

En cuanto a la alegada “**falta de título ejecutivo**” que sustenta la demandante en que el documento que presta mérito ejecutivo no es la declaración privada sino la certificación del Administrador de impuestos, se destaca que el ordenamiento fiscal establece, de manera expresa, cuáles son los títulos ejecutivos.

En efecto, el artículo 828 del Estatuto Tributario, aplicable por remisión del artículo 140 del D.807/93, consagra como títulos ejecutivos los siguientes:

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

Parágrafo. Para efectos de los numerales 1º y 2º del presente artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales (...).

La Certificación del Administrador, a que se refiere el Parágrafo, no es un título ejecutivo por sí sola<sup>33</sup>, ni es un requisito adicional necesario para aceptar como título ejecutivo las liquidaciones privadas y las oficiales.

El parágrafo otorga al Administrador de Impuestos la facultad de certificación, pero limitada por la ley, en la medida que sólo puede ejercerse para los efectos previstos

---

<sup>33</sup> Sentencia de 27 de septiembre de 2007, Exp. 16060, C.P. Dr. Juan Angel Palacio Hincapié.

en los numerales 1º y 2º, esto es, certificar sobre la existencia y valor de las liquidaciones privadas u oficiales, que son los títulos ejecutivos<sup>34</sup>.

Las obligaciones cuyo pago exige la Administración de manera coactiva son las liquidadas en las declaraciones del impuesto predial, presentadas por la misma obligada, documentos que al tenor de la norma, son títulos ejecutivos.

Por las razones expuestas, no tiene vocación de prosperidad el recurso de apelación formulado por la demandante, razón por la cual se confirmará la sentencia apelada.

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 apelada.

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

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Presidente de la Sala

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

---

<sup>34</sup> Sentencia de 12 de octubre de 2001, Exp. 12190. C.P. Dr. Germán Ayala Mantilla.