

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION CUARTA

Consejero Ponente: Dr. JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ

Bogotá D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil siete (2007)

Radicación: Exp. No. 25000-23-27-000-2000-00818-01 (14743)

Actor: FIDUCIARIA CENTRAL S.A C/ DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

IMPUESTO PREDIAL

- **FALLO** -

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 12 de febrero de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, desestimatoria de las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de imposición de la sanción por no declarar el impuesto predial unificado correspondiente a los años gravables 1994, 1995, 1996 y 1997, sobre el inmueble ubicado en la Carrera 69 D 40-41 con matrícula inmobiliaria 50C-1193045.

ANTECEDENTES

La Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección de Impuestos Distritales, expidió la Resolución Sanción No. 1167 del 20 de mayo de 1999, en consideración a que la FIDUCIARIA CENTRAL S.A, en su condición de propietaria del inmueble ubicado en la Carrera 69 D # 40 – 01 de la ciudad de Bogotá, no cumplió con el deber formal de presentar y pagar la declaración del Impuesto Predial Unificado gravable para los años 1994 a 1997.

Mediante escrito de fecha 9 de julio de 1999, la Fiduciaria Central S.A., allega las declaraciones privadas del Impuesto Predial Unificado de los años 1994 a 1997, manifestando además que el predio ubicado en la Carrera 69 D # 40 – 01, con matrícula inmobiliaria 50C-1193045, resulta ser desde el año 1991 vía

vehicular según la Resolución No. 296/91, razón por la que el pago en los autoavalúos ha sido de cero pesos (\$0), por lo que únicamente cancela la sanción por extemporaneidad, en cumplimiento de la Resolución 1167 de 1999.

La Administración Tributaria del Distrito de Bogotá, el día 20 de octubre de 1999, expide Resolución No. 373 mediante la cual resuelve rechazar la solicitud de reducción de la sanción impuesta en la Resolución 1167 de 1999 correspondiente al impuesto predial unificado años 1994 a 1997, presentada por la Fiduciaria Central S.A. por el predio ubicado en la Carrera 69 D # 40-01, de esta ciudad, contra la cual no procede recurso alguno.

En este punto la Fiduciaria Central aclaró que ella no resulta ser actualmente propietaria del inmueble en cuestión, toda vez que éste llegó a su haber por medio del Fideicomiso Ciudad Salitre (patrimonio autónomo), que luego fue liquidado, como consta en las escrituras públicas Nos. 3945 del 1º de julio de 1997 y 5119 del 11 de agosto de 1997 de la Notaría Primera del Círculo de Bogotá, volviendo la propiedad al fideicomitante y/o en su defecto como el caso del presente inmueble, por estar afectado de vías vehiculares al uso público del Distrito Capital y por entrega que hiciera del inmueble según convenio IDU-B.C.H. del 5 de diciembre de 1990, sería su propietaria el Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá desde esa fecha.

LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la FIDUCIARIA CENTRAL S.A. presentó demanda para obtener la nulidad de la Resolución Sanción No. 1167 del 20 de mayo de 1999 y la Resolución No. 373 del 20 de octubre de 1999 producida por la Administración Tributaria Distrital de la Secretaría de Hacienda y que a título de restablecimiento del derecho se declare que la FIDUCIARIA CENTRAL S.A., no está obligada a pagar el gravamen impuesto en el acto impugnado y se declare en firme su liquidación prevista en la declaración privada del Impuesto Predial Unificado correspondiente a los años 1994, 1995, 1996 y 1997.

Citó como violados los arts. 2 y 6 de la Constitución Nacional, los artículos 15 y 21 num. 10 del Decreto 423 de junio 26 de 1996.

Violación de los art. 2 y 6 de la Constitución Política. Manifestó que resulta ilegal que se le grave con el impuesto predial unificado si no es sujeto pasivo

del inmueble ubicado en la Carrera 69D #40-01 porque no es propietario ni poseedor del predio.

Decreto 423 del 16 de junio de 1996, artículos 15 y 21 num. 10.- Expuso que en las declaraciones privadas del Impuesto Predial Unificado, correspondiente a los años 1994 a 1997, únicamente cancela el pago relacionado con la sanción por extemporaneidad, toda vez que no es sujeto pasivo del impuesto y que por tanto su autoavalúo resulta ser de cero pesos.

Argumentó que la Administración tributaria desconoció la situación en la que se encuentra la Fiduciaria acerca de la exención del impuesto sobre el predio objeto de la litis, al no tener en cuenta las Resoluciones Nos. 296 de 1991 (zonas de uso público – vía vehicular) y 997 de 1996 (exención del impuesto de 1990 a 1993), ni del acta de entrega de obra de 1990 (Convenio IDU-BCH) escritos que verifican plenamente tal situación.

Reiteró que la Administración Distrital, no efectuó las diligencias necesarias para la correcta determinación de la obligación fiscal, toda vez, que no estaba en cabeza del actor, situación que planteó en la etapa gubernativa, donde insistió en que el inmueble en comento era zona de uso público “vía vehicular” mediante Resolución 296 de 1991 y esa institución había conocido del caso, cuando lo gravó con el mismo impuesto en los años 1989 a 1993.

LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Distrito Capital, defendió la legalidad de los actos acusados oponiéndose a los cargos propuestos, formulando las excepciones de: INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES E INEPTA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DE VIA GUBERNATIVA.

Indicó que la acumulación de pretensiones realizada por el demandante es indebida, toda vez que solicita la nulidad de los dos actos administrativos (Resolución 1167 de 1999 y Resolución 373 de 1999), que son totalmente

independientes y cuyos agotamientos de vía gubernativa se surten en momentos y dentro de circunstancias diferentes, excluyéndose las pretensiones y que en consecuencia no cumple los requerimientos para la procedencia de la acumulación.

Agregó que la Administración al expedir la Resolución No. 1167 del 20 de mayo de 1999, advirtió al contribuyente los recursos que procedían y además le informó, que dentro del término para interponer el recurso de reconsideración podía presentar y pagar la correspondiente declaración, liquidándose la sanción reducida al 10% de la impuesta por la Administración inicialmente, la cual no podía ser inferior a la sanción por extemporaneidad aplicable por la presentación de la declaración posterior al emplazamiento (art. 3 ib.).

Señaló que el contribuyente prefirió acogerse a la reducción de la sanción y presentó las declaraciones alejándose de lo resuelto por la Administración; situación que conllevó a la expedición de la Resolución 373 del 20 de octubre de 1999 por parte de la Administración Tributaria Distrital, en la cual se estimó que si bien el actor había cumplido con los requisitos de oportunidad y aceptación en la presentación de sus declaraciones, el requisito de declaración y pago de la sanción reducida por los años en cuestión no se encontraba satisfecho, toda vez que la Sociedad se liquidó una sanción inferior a la legal, esto es, de la sanción reducida al 10% de la inicialmente impuesta por la Administración.

Aseveró que el actor con su proceder no agotó la vía gubernativa frente a la Resolución sanción No. 1167 del 20 de mayo de 1999 toda vez que no hizo uso del recurso de reconsideración para manifestar su inconformidad respecto del acto administrativo sancionatorio y que por tanto la demanda frente a dicho acto es inepta.

En relación al problema jurídico planteado en la demanda, expresó:

Después de hacer una exposición sobre la naturaleza jurídica del impuesto predial unificado, indicó que la Administración Tributaria profirió los actos

administrativos impugnados en contra de quien legalmente era su propietario según el certificado de libertad emitido por la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Centro, FIDUCIARIA CENTRAL S.A.

Adujo con respecto a las exenciones en el Impuesto Predial Unificado, que se encuentran consagradas en el art. 21 del Decreto Distrital 423 de 1996 – derogado actualmente por el Decreto 400 de 1999, pero aplicable al asunto por las vigencias en torno del cual se desarrolla- y la obligatoriedad de presentar la declaración tributaria, está en el parágrafo tercero del artículo 13 del Decreto 807 de 1993.

Argumentó, que si se llegase a la conclusión de que el inmueble en cuestión se encuentra exento del Impuesto Predial Unificado, no se extingue la obligación formal de presentar la declaración tributaria a cargo del propietario, la Sociedad FIDUCIARIA CENTRAL S.A. y que por lo tanto la Resolución No. 1167/99 impugnada, está ajustada en derecho.

Apoiado en los artículos 61 y 62 del Decreto Distrital 807 de 1993, sustentó que existe una sanción básica de extemporaneidad por el hecho de presentar la declaración por fuera del término otorgado para presentarla oportunamente.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Cuarta – Subsección B, mediante Sentencia del 6 de mayo de 2004, negó las suplicas de la demanda verificando la legalidad de la Resolución 363 de 1999, al encontrar que los requisitos que debía cumplir la contribuyente para acogerse a la reducción de la sanción, no habían sido cumplidos y se declaró inhibida para analizar de fondo la legalidad respecto de la Resolución No. 1167 de 1999, al no haberse agotado la vía gubernativa.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal, sustentado así:

El a-quo no estudió la Resolución No. 007 del 1 de marzo de 1996, donde se decretó y concedió la exención del pago de dicho impuesto, al predio sobre el que se discute este gravamen, por corresponder a una zona de cesión de uso público.

No se dan los elementos para la imposición del tributo de que tratan las resoluciones impugnadas, ya que no existe un vínculo de carácter jurídico entre el hecho generador y el sujeto pasivo o contribuyente.

Invocó el art. 1741 del C.C, para sustentar que existe nulidad absoluta cuando hay objeto o causa ilícita y que ésta puede ser declarada por el Juez aún sin petición (art. 1742 ib), y que en el caso sub-examine, existiendo expresa prohibición legal para la imposición del tributo, las resoluciones atacadas están viciadas de tal ilicitud al violar la ley e imponer una carga fiscal contraria a derecho.

Concluyó que la no interposición del recurso de reconsideración, no es óbice para que prospere la nulidad alegada en cualquier instancia y aún declarada de oficio por parte del Juez.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandada en relación con la causa lícita, indicó que debió haberse promovido mediante recurso de reconsideración en contra de la Resolución Sanción 1167 de 1999.

La **demandante** guardó silencio.

EL Ministerio Público, solicitó la confirmación de la sentencia apelada, con los siguientes argumentos:

Los Actos Administrativos objeto de la litis, al ser independientes y autónomos, por haberse expedido en momentos diferentes deben agotar la vía gubernativa independientemente y al no haberlo hecho el actor frente a la Resolución No. 1167, la excepción de inepta demanda debe prosperar.

Igualmente indicó que como consecuencia de la inhibición del juzgador de pronunciarse por el indebido agotamiento de la vía gubernativa, no es factible hacer referencia alguna respecto al hecho que el predio resulte o no ser una vía vehicular destinada al servicio público, ni en relación con el dominio y titularidad del inmueble objeto de impuesto predial, pues tanto uno como el otro resultan ser cuestionamientos frente a la procedencia misma de la sanción impuesta, es decir, frente a la Resolución 1167 de 1999.

Con la prescripción del parágrafo 2° del artículo 60 del Decreto 807 de 1993, concluyó que al no haber cumplido el contribuyente con los requisitos de procedibilidad para la reducción de la sanción, la Administración Tributaria se vio en la obligación de negar la reducción de la sanción.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con fundamento en el recurso interpuesto por la parte demandante corresponde a la Sala determinar la legalidad de la Resolución Sanción No. 1167 del 20 de mayo de 1999 y la Resolución No. 373 del 20 de octubre de 1999, mediante las cuales se impuso sanción por no declarar el Impuesto Predial Unificado por los años gravables 1994, 1995, 1996 y 1997.

Basada en el artículo 60 [1] del Decreto 807 de 1993, la Administración Distrital impuso sanción por no declarar mediante la Resolución Sanción No. 1167 del 20 de mayo de 1999, notificada el 26 de mayo de 1999, por la suma de \$142.464.000, en consideración a que la contribuyente Fiduciaria Central SA., en su condición de propietaria del inmueble ubicado en la Carrera 69 D # 40-01 de la ciudad de Bogotá, no cumplió con el deber formal de presentar y pagar la declaración del impuesto predial unificado por los años gravables 1994 a 1997.

Dentro de la Resolución Sanción mencionada, la Administración advierte a la Fiduciaria que de conformidad con los artículos 104, 105 y 106 del Libro II del Decreto Distrital 807 de 1993, el acto administrativo era susceptible de ser recurrido mediante el recurso de reconsideración, *dentro de los dos meses siguientes a la notificación del mismo*.

Igualmente, se indica que dentro del término con el que cuenta para interponer el recurso antedicho, puede optar por presentar y pagar la correspondiente declaración, liquidándose a su vez la sanción impuesta por la administración reducida en un diez por ciento, la que en todo caso no puede ser inferior a la sanción por extemporaneidad aplicable por la presentación de la declaración con posterioridad al emplazamiento.

Atendiendo la Resolución Sanción No. 1167, la Fiduciaria Central S.A., mediante escrito presentado el 12 de julio de 1999, allegó las declaraciones privadas del impuesto predial unificado de los años 1994 a 1997, en las cuales se liquidó y pagó “**sanción por extemporaneidad**” y manifestó además, que “el predio que figura como Carrera 69D 40-01 con matrícula inmobiliaria 50C-1193045 son vías vehiculares según resolución 296 de 1991, las cuales se encuentran en servicio público desde el año 1991, por lo tanto cabe anotar que el pago se realiza en los auto-avalúos es “0”, únicamente cancelamos la sanción por extemporaneidad” (fl. 12-17 c.p). (subraya fuera de texto); es decir presentó las declaraciones privadas del impuesto predial de los años 1994 a 1997 sin liquidar la “sanción por no declarar” establecida por la Administración Distrital en la Resolución Sanción y contrario sensu liquidó “sanción por extemporaneidad”, con fundamento en los argumentos expuestos en el oficio mencionado.

El día 20 de octubre de 1999, el Distrito Capital, expide la Resolución No. 373 de 1999 mediante la cual resuelve rechazar la solicitud de reducción de la sanción, impuesta en la Resolución No. 1167 de 1999, al considerar que la sociedad declarante se liquidó y pagó una sanción inferior a la legal, sin pronunciarse frente al oficio con el cual el actor argumentó las razones que tuvo para liquidarse la sanción por extemporaneidad.

Del material probatorio se desprende que efectivamente el actor, se acogió a la sanción que le correspondía por no haber presentado la declaración privada del Impuesto Predial, toda vez que el predio ubicado en la Carrera 69 D # 40 – 01 se encuentra en servicio público desde el año 1991, correspondiéndole entonces un autoavalúo de “0” y por lo tanto debía liquidar como sanción reducida, la sanción mínima que para esa época equivalía a \$120.000.

De otra parte, no existe una indebida acumulación de pretensiones como lo arguye el demandado, pues si bien la Resolución Sanción es un acto definitivo y la Reducción de la Sanción, también lo es, la segunda resolución es consecuencia de la primera.

En el caso sub-examine, la norma que sirvió de sustento legal para imponer la “**sanción por no declarar**” al actor -numeral 1º del art. 60 del Decreto 807 de 1993- fue anulada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 2 de abril de 2003, y posteriormente confirmada por esta Corporación mediante sentencia de 18 de mayo de 2006¹, expediente 13961, C.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, al considerar que no hubo una “*armonización del procedimiento Tributario Nacional acorde con la naturaleza y estructura de los impuestos Distritales*”, sino el establecimiento de una sanción completamente nueva sin respaldo legal”.

De lo cual se infiere que se trata de una actuación surtida en vigencia del precepto legal, cuya nulidad fue declarada y como estaba en trámite de segunda instancia el proceso, **no** se trata de una situación jurídica

¹ Notificada por edicto desfijado el 22 de junio de 2006.

consolidada, por lo cual resulta forzoso dar aplicación a los efectos de la sentencia de nulidad declarada, los cuales se retrotraen al momento en que surgió el acto viciado.

Resulta entonces obligado colegir que declarada la nulidad del precepto que establecía la sanción por omitir declarar impuesto predial unificado, operó el fenómeno del decaimiento de los actos aquí demandados, al desaparecer el soporte jurídico o fundamento de derecho en la forma prevista en el artículo 66 del C.C.A., en consecuencia debe resolverse teniendo en cuenta lo decidido en dicha acción pública en virtud de los efectos erga omnes de esta clase de sentencia, como lo señala el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo.

En consecuencia, la Sala procederá a revocar la Sentencia apelada, a declarar la nulidad de los actos impugnados por decaimiento del Acto que sirvió de fundamento para su expedición y a título de restablecimiento del derecho confirmará las liquidaciones privadas presentadas por los años 1994, 1995, 1996 y 1997 presentada por el predio ubicado en la Carrera 69 D # 40-01, de esta ciudad por la Fiduciaria Central S.A.

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:

- 1. REVÓCASE** la sentencia apelada.
- 2. DECLÁRASE** la nulidad de la Resolución Sanción No. 1167 del 20 de mayo de 1999 y de la Resolución No. 373 del 20 de octubre de 1999 producida por la Administración Tributaria Distrital de la Secretaría de Hacienda correspondiente al predio ubicado en la Carrera 69 D # 40-01, de esta ciudad.
- 3.** En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, **CONFÍRMASE** las liquidaciones privadas contenidas en la declaración del impuesto predial unificado de los años 1994, 1995, 1996 y 1997 presentadas por la Fiduciaria Central S.A. por el predio ubicado en la Carrera 69 D # 40-01, de esta ciudad.

4. RECONÓCESE personería al doctor **PEDRO PASTOR HUERTAS PESTANA**, como apoderado sustituto deL DISTRITO CAPITAL., en los términos del poder conferido.

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

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

JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ
Presidente de la Sección

LIGIA LÓPEZ DÍAZ

MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ