

**RECURSO DE APELACION – Finalidad. Debe sustentarse / FALLO DE PRIMERA INSTANCIA Y RECURSO DE APELACION – Limitan la decisión judicial de segunda instancia / NULIDAD PROCESAL – Si no fue alegada en la demanda el recurso de apelación no es la etapa procesal para solicitarla**

Según el artículo 350 del Código de Procedimiento Civil, la finalidad del recurso de apelación es que la providencia de primer grado sea revisada por el superior jerárquico del funcionario judicial que la profirió, para que en análisis de su legalidad la confirme, revoque o modifique. De ahí la necesidad de que el recurso de apelación se sustente. La sustentación es la oportunidad o el medio para que la recurrente manifieste los motivos de inconformidad con la decisión, pero en los aspectos que fundamentaron su posición, como demandante o como demandada, en el debate judicial, y sobre los cuales el a quo se pronunció de manera adversa o simplemente no se pronunció. El marco conformado por la sentencia y el recurso de apelación es el parámetro que limita la decisión judicial de segunda instancia. Como lo señaló la jurisprudencia citada, el superior no tiene la libertad de suponer otros motivos que a su juicio debieron ser invocados en contra de la decisión. De acuerdo con lo anterior, es evidente que el demandante no controvertió ninguno de los argumentos que motivaron la decisión de primera instancia. El escrito de apelación se dirigió a solicitar la declaratoria de una nulidad procesal, la cual, fue negada mediante auto del 21 de agosto de 2009 por considerar que todas las solicitudes de acumulación que obraban en el expediente fueron decididas por el Tribunal. Que aunque en ambas solicitudes de acumulación se citó el expediente 99-0874 y el Tribunal no lo mencionó, lo cierto es que la acumulación de este proceso era improcedente porque se había declarado la perención y el expediente estaba archivado.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 350

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la finalidad del recurso de apelación se citan sentencias del Consejo de Estado Sección Cuarta de 18 de marzo de 2001, Rad. 13683, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié y 25 de septiembre de 2006, Rad. 14968, M.P. María Inés Ortiz Barbosa

**DETERMINACION DEL IMPUESTO PREDIAL – Es independiente del proceso de formación y conservación catastral / PERENCION – Al decretarla deja en firme los actos administrativos demandados / ALEGATOS DE CONCLUSION – No es la oportunidad para subsanar la falta de sustentación del recurso de apelación**

Al margen de la discusión sobre la independencia del proceso de formación o revisión de avalúos catastrales frente al proceso de determinación oficial del impuesto predial, lo cierto es que la acción contra los actos que determinaron el avalúo catastral había terminado por perención, con la consecuencia de que los actos quedaban en firme (artículo 62 numeral 4 del Código Contencioso Administrativo). Menos acertado era pretender, según los alegatos de conclusión de la actora, que si no se declaraba la nulidad procesal, se tuviera como impugnación de la base gravable señalada en los actos demandados en este proceso las disposiciones violadas y el concepto de violación de la demanda presentada contra los actos que fijaron el avalúo catastral. En primer lugar, la determinación oficial del impuesto predial tiene una fundamentación normativa diferente al proceso de formación y conservación catastral. No resultaría pertinente trasladar la discusión de este proceso a aquel. En segundo término, implicaría revivir la discusión de la legalidad de unos actos, que en virtud de la perención, adquirieron firmeza. Y, en tercer lugar, significaría la violación del

debido proceso y del derecho de defensa de la contraparte. Finalmente, no es procedente la petición del Distrito en los alegatos de conclusión de que se revoque la decisión del Tribunal en cuanto levantó la sanción por inexactitud. La oportunidad para alegar de conclusión no es el momento para subsanar la falta de sustentación de la apelación, término que, en este caso, la demandada dejó transcurrir en silencio y, que por tal motivo, el Despacho del Magistrado Ponente declaró desierto el recurso de apelación del Distrito.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 62 NUMERAL 4

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de marzo de dos mil diez (2010)

**Radicación número: 25000-23-27-000-1999-00875-01(15328)**

**Actor: OFTALMOS S.A.**

**Demandado: BOGOTA D.C.**

#### **FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia de 18 de noviembre de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que dispuso:

*“PRIMERO: Declarar la nulidad parcial de las liquidaciones oficiales de revisión Nos. 208 del 4 de mayo de 1998, 949 del 1 de septiembre de 1999 y 189-A del 10 de marzo del año 2000, expedidas por el Grupo de Liquidación de la Unidad de Determinación de la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección de Impuestos Distritales, a través de las cuales se modificaron las liquidaciones privadas que por concepto de impuesto predial unificado para los años 1995, 1997 y 1998, presentó la sociedad OFTALMOS S.A.; así como las resoluciones Nos. 150 del 31 de mayo de 1999, 370 del 20 de diciembre de 2000 y 175 del 10 de mayo de 2001, con las que a su vez el Grupo de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídico Tributaria de la misma entidad, resolvió los respectivos recursos de reconsideración interpuestos contra las referidas liquidaciones.*

*En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho se declara que la sociedad OFTALMOS S.A., no está obligada a pagar suma alguna de aquellas que los actos precitados liquidan a título de sanción por inexactitud.*

**SEGUNDO:** *Devuélvanse los antecedentes administrativos a la oficina de origen”.*

## ANTECEDENTES PROCESALES

### Las demandas

OFTALMOS S.A., formuló las siguientes pretensiones:

#### Proceso 99-0875:

- 1. Que es nula la Liquidación Oficial de Revisión No. 208 del 4 de mayo de 1998, proferida por el Grupo de Liquidación Jefatura de Determinación de la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección de Impuestos Distritales de Santafé de Bogotá D.C.*
- 2. Que es nula la Resolución No. 150 del 31 de mayo de 1999, originaria del Grupo de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección de Impuestos Distritales de Santafé de Bogotá D.C.*

*Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho lesionado se decreta:*

- a. Que la sociedad OFTALMOS S.A., no está obligada por disposición de la ley a cancelar (sic) la suma de \$19.820.000, establecida por impuesto predial unificado y sanción por inexactitud en Liquidación de Revisión No. 208 del 4 de mayo de 1998.*
- b. Que la sociedad OFTALMOS S.A., únicamente debe pagar por impuesto predial unificado la cantidad de \$7.809.000, liquidada sobre el avalúo de \$1.201.382.000 al que deducido el descuento de \$1.171.000 arroja un total a pagar de \$6.638.000 que es el valor determinado por la sociedad demandante en la declaración del impuesto predial unificado del año gravable de 1995, presentada el 1 de junio de este año (sic)."*

#### Proceso 01-1005:

- 1. Que es nula la Liquidación Oficial de Revisión No. 949 del 1 de septiembre de 1999, proferida por el Grupo de Liquidación Jefatura de Determinación de la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección de Impuestos Distritales de Santafé de Bogotá D.C.*
- 2. Que es nula la Resolución No. 370 de diciembre de 2000 (sic), originaria del Grupo de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección de Impuestos Distritales de Santafé de Bogotá D.C.*

*Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho lesionado se decreta:*

- a. Que la sociedad OFTALMOS S.A., no está obligada por disposición de la ley a cancelar (sic) la suma de \$46.066.000, establecida por impuesto predial unificado y sanción por inexactitud en Liquidación de Revisión No. 949 del 1 de septiembre de 1999.*
- b. Que la sociedad OFTALMOS S.A., únicamente debe pagar por impuesto predial unificado la cantidad de \$11.878.000, liquidada sobre el avalúo de \$2.956.794 (sic) al que deducido el descuento de \$2.474.000 arroja un total a pagar de \$14.352.000 (sic) que es el valor determinado por la sociedad demandante en la declaración del impuesto predial unificado del año gravable de 1997, presentada el 18 de octubre de 1996(sic)."*

## **Proceso 01-2205:**

1. *Que es nula la Liquidación Oficial de Revisión No. 189-A del 10 de marzo de 2000, proferida por el Grupo de Liquidación Jefatura de Determinación de la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección de Impuestos Distritales de Santafé de Bogotá D.C.*
2. *Que es nula la Resolución No. 175 del 10 de mayo del 2001, originaria del Grupo de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección de Impuestos Distritales de Santafé de Bogotá D.C.*

*Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho lesionado se decreta:*

- a. *Que la sociedad OFTALMOS S.A., no está obligada por disposición de la ley a cancelar (sic) la suma de \$26.950.000, establecida por impuesto predial unificado y sanción por inexactitud en Liquidación de Revisión No. 189-A del 10 de marzo de 2000.*
- b. *Que la sociedad OFTALMOS S.A., únicamente debe pagar por impuesto predial unificado la cantidad de \$7.949.000, liquidada sobre el avalúo de \$1.438.722 (sic) al que deducido el descuento de \$1.403.000 arroja un total a pagar de \$7.949.000 (sic) que es el valor determinado por la sociedad demandante en la declaración del impuesto predial unificado del año gravable de 1998, presentada el 22 de abril de 1998”.*

Las demandas coinciden en señalar como normas violadas los artículos 1, 2, 6, 13, 29, 95, 209, 338 y 363 de la Constitución Política; 1, 3, 8 y 14 de la Ley 44 de 1990; 155 y 162 del Decreto 1421 de 1993; 2 del Decreto 039 de 1993; 11 del Acuerdo 15 de 1987; 138 y 159 de la Resolución 2555 de 1988; 2, 12, 13, 14, 19, 20, 21, 64, 83 y 101 del Decreto 807 de 1993; 43, 44, 45, 46, 47, 48, 62, 63, 64, 65 y 84 del Código Contencioso Administrativo y 177 del Código de Procedimiento Civil.

En las demandas de los procesos 01-1005 y 01-2205 se invocaron, además, como normas violadas los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13 y 16 de la Ley 14 de 1983; 2 y 3 del Decreto 8077 del 17 de diciembre de 1993 y 732 y 734 del Estatuto Tributario.

El concepto de violación se puede resumir así:

Señaló que los actos administrativos que determinaron el impuesto predial de la actora por el año gravable de 1995 violaron el principio de irretroactividad tributaria. Se fundamentaron en el artículo 17 del Decreto Distrital 423 de 1996 que no estaba vigente para la fecha en que se presentó la declaración.

Que los actos demandados violaron los principios de justicia y equidad y del debido proceso porque la sociedad no fue notificada, conforme al Código

Contencioso Administrativo, de los avalúos e incorporación del predio de la Avenida 18A No. 98-51 de Bogotá para las vigencias de 1993, 1994, 1995 y 1996. Que para la fecha de los requerimientos especiales y las liquidaciones de revisión del impuesto predial de 1995, 1997 y 1998 la resolución 02849 del 4 de octubre de 1996, que fijó el avalúo catastral para el predio de la actora, no estaba en firme. El Distrito no podía tener en cuenta ese avalúo en los actos demandados ni se podía imponer la sanción por inexactitud hasta que se decidieran los recursos contra la citada resolución. En consecuencia, la decisión de la Resolución 02849 de 1996 se impuso contra la voluntad de la contribuyente sin que hubiera adquirido firmeza.

Que los actos que establecen los avalúos catastrales en el proceso de formación son de carácter general y se deben notificar conforme al artículo 43 del Código Contencioso Administrativo. En consecuencia, la notificación prevista en el artículo 11 del Acuerdo 15 de 1987, en concordancia con el artículo 138 de la resolución 2555 de 1998, es inaplicable porque es contraria al debido proceso. Como el acto administrativo que estableció el avalúo catastral del predio de la actora no fue notificado debidamente, no produjo efectos.

Que las declaraciones del impuesto predial de los años 1994 y 1995 fueron presentadas antes de que la oficina de catastro formara y avaluara catastralmente el predio de la actora, por lo tanto, ni la contribuyente ni la Dirección de Impuestos Distritales podían tener como parámetro mínimo ese avalúo catastral. El avalúo que estaba vigente era el fijado por la oficina de catastro para 1993 en \$585.422.000.

Que, conforme al artículo 155 del Decreto 1421 de 1993, la contribuyente incrementó ese avalúo en el índice de precios al consumidor para establecer el de 1994, lo cual arrojó un avalúo de \$717.727.372, suma muy inferior al autoavalúo declarado por el año de 1995 por \$1.201.382.000. Sin embargo, la sociedad corrigió la declaración cuando se expidió el nuevo avalúo catastral.

Adujo que la sanción por inexactitud es nula. La sociedad corrigió la declaración de predial de 1995 para determinar como base gravable la suma de \$2.475.133.000 de acuerdo con el acto de formación y avalúo catastral; además, liquidó la sanción por corrección. Sin embargo, el Distrito no tuvo en cuenta la corrección porque la contribuyente no siguió el procedimiento para la sanción reducida, cuando este procedimiento no tiene nada que ver con la corrección voluntaria.

Según el artículo 8 de la Ley 14 de 1983, al 31 de diciembre de 1997, la resolución 02849 de 4 de octubre de 1996 no había adquirido firmeza y los avalúos establecidos no estaba vigentes el 1 de enero de 1998. Los avalúos establecidos en esa resolución fueron ejecutados el 1 de julio de 1999 porque en esa fecha fue notificada mediante edicto (sic). Para efectos de la base gravable del impuesto es necesario un acto jurídico que establezca el avalúo para que éste tenga vigencia a partir del 1 de enero del año siguiente en que es ejecutado. Pero los efectos de este acto se suspenden por el ejercicio de los recursos y sólo puede ejecutarse cuando quede en firme.

Que para los años 1997 y 1998 no existía certeza de que el autoavalúo informado por la contribuyente fuera inferior al 50% del valor comercial del predio, de manera que no había lugar a imponer la sanción por inexactitud en virtud del numeral 3 del artículo 155 del Decreto 1421 de 1993. Tampoco se le permitió a la actora probar, dentro de un debido proceso, que el autoavalúo no era inferior a ese parámetro.

Que en todo caso, no puede imponerse sanción por inexactitud porque existió discrepancia entre la Administración y la contribuyente en relación con la base gravable del impuesto. La base establecida por el Distrito fue cuestionada por la actora a través de los recursos de la vía gubernativa. Si se mantiene la sanción se violaría el derecho de defensa.

Adujo que el recurso de reconsideración interpuesto contra las liquidaciones de revisión de los años 1997 y 1998 no fue decidido en el término previsto en el artículo 732 del Estatuto Tributario<sup>1</sup>. El recurso contra la liquidación oficial del año 1997 fue presentado el 2 de noviembre de 1999 y fue resuelto el 4 de enero de 2001, cuando el plazo venció el 2 de noviembre de 2000. El recurso contra la liquidación de revisión del año 1998 fue interpuesto el 30 de mayo de 2000. Como el término venció el 30 de mayo de 2001, cuando la Administración lo decidió el 5 de junio de ese año fue extemporáneo. En consecuencia, ocurrió el silencio administrativo positivo previsto en el artículo 734 ibídem.

La Administración Distrital practicó, frente a la determinación oficial del impuesto por el año gravable de 1998, dos requerimientos especiales<sup>2</sup>. En consecuencia, violó el artículo 703 del Estatuto Tributario.

---

<sup>1</sup> Expedientes 01-1005 y 01-2205.

<sup>2</sup> Expediente 01-2205.

## CONTESTACIÓN DE LAS DEMANDAS

El Distrito Capital contestó las demandas en los siguientes términos:

### **Proceso 99-00875:**

Dijo que no es cierto que la Administración haya aplicado retroactivamente el artículo 17 del Decreto 423 de 1996. Su mención se debe entender referente a las normas que incorporó el Decreto, como el artículo 155 del Decreto 1421 de 1993 y el Acuerdo 039 del mismo año.

Que la demandante no determinó correctamente la base gravable del impuesto en la declaración de 1995. La sociedad declaró el predio por \$1.201.382.000 inferior al avalúo catastral que era de \$2.475.133.000 según la certificación de agosto de 1997.

Que la formación catastral del predio de la actora correspondiente a 1993 fue publicada mediante el Registro Distrital 718 de diciembre de 1992 y para los años siguientes ha sufrido los incrementos legales.

En el proceso de determinación oficial y discusión del impuesto no existe la figura de la interrupción. Por lo tanto, el Distrito no debía esperar que se resolvieran los recursos interpuestos ante la oficina de catastro distrital.

Que aunque el impuesto predial consulta los elementos jurídicos, físicos, fiscales y económicos de los predios que identifican el catastro distrital, lo cierto es que ese impuesto no depende de que el predio esté inscrito o no en el catastro. El derecho del fisco para el cobro del tributo no proviene de la inscripción sino de la existencia del inmueble.

Según el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, la inscripción de las mutaciones de diversa índole ocurridas respecto de un predio constituye *per se* la notificación correspondiente. No es cierto que la Resolución 02849 de 1996 no se podía ejecutar. Los avalúos estaban en firme desde la fecha de su realización. El Distrito sólo requería, para la actualización del avalúo, del acto de inscripción en el registro catastral realizado para el año 1995, sin que fuera necesaria firmeza diferente.

Que la sanción por inexactitud es procedente porque tiene como antecedente el emplazamiento para corregir mediante el que se requirió a la sociedad para que corrigiera la declaración del impuesto predial del año 1995.

Que la pretensión de la demandante pretermite los procedimientos legales que reconocen una valorización menor de los inmuebles y permiten declarar la base gravable por menor valor (artículo 4 del Decreto 130 de 1994). Que la actora tramitó una revisión del avalúo catastral, la cual no prosperó. El proceso de revisión catastral concluyó con la confirmación del valor impugnado.

**Proceso 01-2205:**

La sociedad solicitó la revisión del avalúo catastral por los años gravables de 1993 a 1996, pero no pidió la revisión del avalúo del año 1998. Por lo tanto, la decisión en relación con esas vigencias no afecta el avalúo catastral de 1998. En todo caso, el proceso de revisión del avalúo culminó con las resoluciones 00227 y 434 de 1997 que confirmaron la resolución 02849 de 1996.

Que según la certificación del DACD de 2 de mayo de 2001, el avalúo catastral vigente para 1998 fue de \$4.047.260.000, valor que tuvo en cuenta el acto demandado.

Señaló que el numeral 3 del artículo 155 del Decreto 1421 de 1993 fue anulado por el Consejo de Estado en sentencia de 24 de marzo de 1995. En consecuencia, su cita carece de fundamento.

Que la sociedad incurrió en inexactitud sancionable. No puede aducirse diferencia de criterios cuando lo que se presenta es un desconocimiento de la ley.

Que no hubo silencio administrativo positivo. El término para decidir el recurso de reconsideración se suspendió por 90 días por el decreto de pruebas.

Que no hubo violación del debido proceso. El requerimiento especial del 10 de julio de 2000 no tuvo validez alguna. En el proceso administrativo ya se había enviado un requerimiento en 1999 que fue contestado por la contribuyente. En consecuencia, pudo ejercer el derecho de defensa.

**SENTENCIA APELADA**

El Tribunal anuló parcialmente los actos administrativos que modificaron las declaraciones del impuesto predial de los años 1995, 1997 y 1998 y, a título de restablecimiento del derecho, levantó la sanción por inexactitud impuesta en ellos. Las razones de la decisión fueron las siguientes:

Que según el artículo 155 del Decreto 1421 de 1993 en concordancia con el artículo 2 del Acuerdo 039 de 1993 el autoavalúo para liquidar el impuesto predial no puede ser inferior al autoavalúo del año anterior ni al avalúo catastral determinado por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital.

Que conforme a la certificación del DACD los avalúos catastrales del predio de la demandante eran: por 1995 \$2.475.133.000, por 1997 \$3.489.017.000 y por 1998 \$4.047.260.000. Como la actora declaró, por los mismos años, los autoavalúos por \$1.201.382.000, \$1.240.278.000 y \$1.438.722.000, respectivamente, fue ajustada a derecho la actuación del Distrito al practicar sendas liquidaciones de revisión.

Que la falta de firmeza de la resolución que estableció el avalúo catastral del predio de Oftalmos S.A. es un asunto que no tiene que ver con el proceso de determinación oficial del impuesto, sino con el procedimiento de formación, actualización y conservación catastral. Consideró que tampoco procedía la nulidad solicitada, pues si el autoavalúo no puede ser inferior al avalúo catastral, éste se constituye en el determinante de la base gravable del impuesto predial, independientemente de su discusión ante la Administración. De no ser así, el término de firmeza de la declaración del impuesto predial se reduciría notoriamente, pues el ejercicio de la facultad fiscalizadora tendría que esperar la decisión de las autoridades catastrales. Por eso, en el proceso de determinación oficial del impuesto no existe como causal de suspensión el trámite de los recursos en los procesos de conservación y formación catastral.

Concluyó que, como no hay prueba de la existencia de alguna decisión jurisdiccional que le reste efectos a los actos que determinaron el avalúo catastral del predio de la actora, los actos administrativos se ajustan a derecho.

Negó el silencio positivo aducido en los procesos 01-1005 y 01-2205. Si bien transcurrió el término previsto en el artículo 732 del Estatuto Tributario para el surgimiento del acto presunto, el término fue interrumpido con el acto que decretó pruebas conforme al artículo 104 del Decreto 807 de 1993.

Finalmente, el *a quo* levantó la sanción por inexactitud porque el mayor impuesto determinado provino de la diferencia de criterios entre las partes frente a la interpretación del ordenamiento aplicable sobre el avalúo catastral del predio de la demandante que había sido impugnado.

## RECURSO DE APELACIÓN

**Oftalmos S.A.** solicitó que fuera revocada la decisión del Tribunal por las siguientes razones:

1. Que el Tribunal no podía proferir la sentencia en este proceso porque no se había dictado la sentencia en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho identificada con el número 99-0874, en el cual se discute el avalúo catastral de los predios ubicados en la Transversal 18A- No. 98-35/45 o Avenida 8A No. 98-51 de Bogotá D.C. En la demanda se dio a conocer la existencia de este proceso.

2. Que el 14 de noviembre de 2002 y el 24 de noviembre de 2003, Oftalmos S.A. solicitó la acumulación de los procesos 01-2205, 01-1005 y 2002-01513 al proceso 99-0874, sin que hasta el momento de dictar sentencia se hubiera decidido sobre tal acumulación. Por lo tanto, es falsa la premisa introductoria del fallo cuando afirma que “no habiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a emitir su decisión [...]”.

Señaló que el numeral 5 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil dispone que el proceso es nulo en todo o en parte, cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión. Según el inciso 3 del artículo 159 ibídem, el proceso en el que se pide la acumulación se suspenderá desde que se presenta la solicitud, hasta que ésta se decida.

Explicó que la acumulación es procedente porque en el proceso 99-0874 se discute el avalúo catastral del predio de la actora, el cual por disposición legal sirve de base gravable para la liquidación del impuesto predial unificado.

Indicó que si el Tribunal hubiera decretado la acumulación de los procesos que estaban acumulados en éste al 99-0874 no habría considerado que la causa controvertida en estos procesos no se relacionaba con el procedimiento de formación, actualización y conservación catastral. En el proceso 99-0874 se demandó la nulidad del avalúo catastral del predio y, a título de restablecimiento del derecho, se solicitó que se fijara el avalúo según la Ley 14 de 1983, así: para 1994 \$717.668.829, para 1995 \$857.327.183 y para 1996 \$1.042.767.052 el cual entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 1997.

Concluyó que, contrario a lo considerado por el Tribunal, la nulidad pretendida sí era procedente. En consecuencia, solicitó que se declarara la nulidad de lo actuado a partir de la sentencia del Tribunal y, en subsidio, que “se revoque la decisión con apoyo en la fundamentación jurídica de éste escrito de apelación”.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La **actora** insistió en la ilegalidad de las consideraciones esgrimidas en la sentencia. No obstante está probado que ante el Tribunal cursa el proceso 99-0874, y que se pidió la acumulación de estos procesos a ese. El *a quo* no decidió la petición de acumulación y dictó la sentencia. Explicó que el fallo que deba tomarse en el proceso mencionado es definitivo y definitorio de la base gravable que, según la ley, determina el impuesto predial unificado de los años gravables 1995 y siguientes.

Señaló que si el Tribunal anula los actos que determinaron el avalúo catastral del predio de la actora y accede a las pretensiones de esa demanda, las declaraciones del impuesto predial quedan en firme con la base gravable que fue denunciada por la contribuyente. En consecuencia, el Tribunal debió suspender los procesos en espera de que la misma Sección Cuarta fallara el proceso sobre este avalúo y no presumir la vigencia de la Resolución 0437 de 7 de julio de 1997, que decidió el recurso de apelación contra el avalúo catastral.

Solicitó en consecuencia que se decrete la nulidad procesal como lo pidió en la apelación y, en subsidio, que se tome como impugnación de la base gravable tenida en cuenta por el Distrito Capital, las disposiciones violadas y el concepto de violación de la demanda presentada el 2 de noviembre de 1999, que no ha sido fallada y cuya copia acompañó al escrito de conclusión.

La **demandada** solicitó que se revocara la decisión en cuanto levantó la sanción por inexactitud por diferencia de criterios y se negaran las pretensiones de la demanda. No se puede alegar diferencia de criterios cuando las normas son claras y expresas, máxime si el contribuyente no hace una interpretación diferente de la ley, basada en razones serias de hecho y de derecho. La actuación demandada se ajustó a la normatividad del impuesto predial, mientras que el contribuyente, en su declaración tributaria, no dio cumplimiento a la misma.

El **Ministerio Público** no se pronunció.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala decide el recurso de apelación presentado por la demandante contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que anuló parcialmente los actos administrativos que determinaron el impuesto predial de los años 1995, 1997 y 1998 a Oftalmos S.A.

Para el efecto, la Sala destaca los siguientes hechos probados:

- El Departamento Administrativo de Catastro Distrital, mediante Resolución 02849 del 4 de octubre de 1996, corrigió unos avalúos catastrales del predio de la Transversal 18ª 98 – 35 y de Cédula Catastral USQ-98-T18A-1. Los avalúos fueron fijados así:

|                  |                    |
|------------------|--------------------|
| “\$2.956.794.000 | 1/96               |
| \$2.475.133.000  | 1/95               |
| \$2.019.034.000  | 1/94               |
| \$1.646.846.000  | 1/93” <sup>3</sup> |

- Oftalmos S.A. interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la resolución 02849 de 1996. El recurso de reposición fue decidido por medio de la resolución 00227 del 17 de marzo de 1997 que confirmó la resolución recurrida. El recurso de apelación fue decidido mediante la resolución 00434 del 27 de junio de 1997 en el sentido de confirmar la decisión impugnada<sup>4</sup>. Contra estos actos administrativos Oftalmos S.A., el 2 de noviembre de 1999, instauró la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que fue radicada con el No. 99-0874 de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y 00-0479 de la Sección Primera de la misma Corporación a la que se le envió por competencia<sup>5</sup>.

**-Por el año gravable de 1995**, Oftalmos S.A. presentó la declaración del impuesto predial el 1 de junio de 1995 con un autoavalúo de \$1.201.382.000 y un impuesto a cargo de \$7.809.000. La declaración fue corregida el 18 de octubre de 1996 en la que liquidó un autoavalúo de \$2.475.133.000 y un impuesto a cargo de \$11.708.000<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Folio 20 c.a. 10.

<sup>4</sup> Folios 33 y 46 c.ppal.

<sup>5</sup> Folios 337 y 375 c.ppal.

<sup>6</sup> Folios 37 y 38 c.ppal.

- Previo requerimiento especial y la correspondiente respuesta, la Dirección de Impuestos Distritales practicó la Liquidación de Revisión 208 del 4 de mayo de 1998 en la que determinó un impuesto a cargo de \$11.708.000 y una sanción por inexactitud de \$8.112.000.

- La liquidación de revisión fue confirmada por medio de la Resolución 150 del 31 de mayo de 1999 que decidió el recurso de reconsideración interpuesto por la contribuyente.

**-Por el año gravable de 1997**, la actora presentó la declaración del impuesto predial el 19 de junio de 1997 con un autoavalúo de \$1.240.278.000 y un impuesto a cargo de \$8.062.000<sup>7</sup>.

- Previo requerimiento especial y la correspondiente respuesta, la Dirección de Impuestos Distritales practicó la Liquidación de Revisión 949 del 1 de septiembre de 1999, en la que determinó un impuesto a cargo de \$22.679.000 sobre un autoavalúo de \$3.489.017.000. Impuso sanción por inexactitud de \$23.387.000. La liquidación de revisión fue confirmada por medio de la resolución 370 del 20 de diciembre de 2000<sup>8</sup>.

**-Por el año gravable de 1998**, la actora presentó la declaración del impuesto predial el 22 de abril de 1998 con un autoavalúo de \$1.438.722.000 y un impuesto a cargo de \$9.352.000<sup>9</sup>.

- Previo requerimiento especial y la correspondiente respuesta, la Dirección de Impuestos Distritales expidió la Liquidación de Revisión 189-A del 10 de marzo de 2000, en la que determinó un impuesto a cargo de \$16.124.000 sobre un autoavalúo de \$4.047.260.000. Impuso sanción por inexactitud de \$10.835.000. La liquidación de revisión fue confirmada por medio de la resolución 175 del 10 de mayo del 2001<sup>10</sup>.

Con base en los hechos probados, la Sala procede a resolver:

La demandante controvierte la decisión de primera instancia con fundamento en que la decisión se tomó sin tener en cuenta que existía una causal de suspensión del proceso por una solicitud de acumulación que no se había decidido. Esta solicitud de acumulación impedía que el proceso se adelantara según lo dispuesto en los artículos 140 y 159 del Código de Procedimiento Civil. En consecuencia, debía declararse la nulidad de todo lo actuado desde la sentencia del Tribunal.

---

<sup>7</sup> Folio 46 c.01-1005

<sup>8</sup> Folios 35 y 47 c. 01-1005.

<sup>9</sup> Folio 30 c.01-2205

<sup>10</sup> Folios 51 y 62 c. 01-2205.

De manera subsidiaria solicitó que se revocara la decisión con base en la argumentación jurídica expuesta en el recurso de apelación.

Pues bien, el argumento expuesto por la demandante en el recurso de apelación no corresponde a un debate propio de este medio de impugnación.

Según el artículo 350 del Código de Procedimiento Civil, la finalidad del recurso de apelación es que la providencia de primer grado sea revisada por el superior jerárquico del funcionario judicial que la profirió, para que en análisis de su legalidad la confirme, revoque o modifique<sup>11</sup>. De ahí la necesidad de que el recurso de apelación se sustente. La sustentación es la oportunidad o el medio para que la recurrente manifieste los motivos de inconformidad con la decisión, pero en los aspectos que fundamentaron su posición, como demandante o como demandada, en el debate judicial, y sobre los cuales el *a quo* se pronunció de manera adversa o simplemente no se pronunció.

El marco conformado por la sentencia y el recurso de apelación es el parámetro que limita la decisión judicial de segunda instancia. Como lo señaló la jurisprudencia citada, el superior no tiene la libertad de suponer otros motivos que a su juicio debieron ser invocados en contra de la decisión.

En este caso, el Tribunal de Cundinamarca analizó los cargos de falta de firmeza de los actos que establecieron el avalúo catastral del predio de la actora, del silencio administrativo positivo, así como los demás argumentos de la demanda. Examinó la independencia de los procesos de determinación oficial del impuesto predial y el de formación, actualización y conservación catastral. Sin embargo, concluyó que no había prueba de que existiera decisión judicial que le restara efectos a los actos que determinaron el avalúo catastral. Finalmente, levantó la sanción por inexactitud por diferencia de criterios.

Por su parte, en el recurso de apelación, la actora planteó una nulidad procesal porque no se podía proferir la sentencia en este proceso sin que se hubiera dictado la decisión en el proceso 99-0874, pues éste se pidió acumular al presente y le correspondía al Tribunal decretar la acumulación. Como así no lo hizo, el *a quo* consideró erróneamente que la causa controvertida en este proceso no se

---

<sup>11</sup> Sentencias de 18 de marzo de 2001, Exp. 13683, C.P. Dr. Juan Ángel Palacio H. y 25 de septiembre de 2006, Exp. 14968, C.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa.

relacionaba con el procedimiento de formación, actualización y conservación catastral.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que el demandante no controvertió ninguno de los argumentos que motivaron la decisión de primera instancia. El escrito de apelación se dirigió a solicitar la declaratoria de una nulidad procesal, la cual, fue negada mediante auto del 21 de agosto de 2009 por considerar que todas las solicitudes de acumulación que obraban en el expediente fueron decididas por el Tribunal. Que aunque en ambas solicitudes de acumulación se citó el expediente 99-0874 y el Tribunal no lo mencionó, lo cierto es que la acumulación de este proceso era improcedente porque se había declarado la perención y el expediente estaba archivado<sup>12</sup>. Este auto se encuentra en firme.

Estos hechos, el de la perención y el posterior archivo del proceso 99-0874, impedían que la sociedad siguiera insistiendo en que el Tribunal no podía dictar la sentencia en este proceso mientras no se profiriera la decisión en aquél. Esta razón confirma la carencia de objeto del recurso de apelación.

En efecto, al margen de la discusión sobre la independencia del proceso de formación o revisión de avalúos catastrales frente al proceso de determinación oficial del impuesto predial, lo cierto es que la acción contra los actos que determinaron el avalúo catastral había terminado por perención, con la consecuencia de que los actos quedaban en firme (artículo 62 numeral 4 del Código Contencioso Administrativo).

Menos acertado era pretender, según los alegatos de conclusión de la actora, que si no se declaraba la nulidad procesal, se tuviera como impugnación de la base gravable señalada en los actos demandados en este proceso las disposiciones violadas y el concepto de violación de la demanda presentada contra los actos que fijaron el avalúo catastral. En primer lugar, la determinación oficial del impuesto predial tiene una fundamentación normativa diferente al proceso de formación y conservación catastral. No resultaría pertinente trasladar la discusión de este proceso a aquel. En segundo término, implicaría revivir la discusión de la legalidad de unos actos, que en virtud de la perención, adquirieron firmeza. Y, en tercer lugar, significaría la violación del debido proceso y del derecho de defensa de la contraparte.

---

<sup>12</sup> Folios 375, 376, 383, 390 y 397 c.ppal.

Lo expuesto anteriormente es suficiente para considerar que no existen motivos de inconformidad frente al fallo de primera instancia en los puntos que le fueron adversos al recurrente. Razón por la cual, el recurso de apelación de la parte actora carece de objeto.

Finalmente, no es procedente la petición del Distrito en los alegatos de conclusión de que se revoque la decisión del Tribunal en cuanto levantó la sanción por inexactitud. La oportunidad para alegar de conclusión no es el momento para subsanar la falta de sustentación de la apelación, término que, en este caso, la demandada dejó transcurrir en silencio y, que por tal motivo, el Despacho del Magistrado Ponente declaró desierto el recurso de apelación del Distrito.

Así las cosas, se procederá a confirmar 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,

#### **FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia del 18 de noviembre de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

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

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**