

VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIDA DIGNA / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA / ESTADO DE INDEFINICIÓN JURÍDICA DEL PREDIO / ACCIÓN DE COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO - Requisitos / TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS - Cómputo

Para la Sala, en este caso, está probada la violación ostensible del derecho fundamental al debido proceso, porque es un hecho no controvertido por las partes que el municipio de Soacha le ha formulado periódicamente cuentas de cobro del impuesto predial (...) respecto de vigencias que ya se encuentran prescritas. Eso, sin duda, le podría causar un perjuicio irremediable al demandante, pues tales cuentas podrían ser cobradas en cualquier momento por el municipio de Soacha, por lo tanto, es necesaria, urgente e impostergable la intervención de esta Sala como juez de tutela. (...) Además, aun cuando el recurso de reconsideración que la demandante interpuso contra las Resoluciones 029 de 2011 y 0342 de 2014 - actos que serían la fuente de la vulneración del derecho fundamental al debido proceso - sería idóneo porque es el medio de impugnación que previó la ley para controvertirlos, lo cierto es que los hechos del caso dan cuenta de que en el caso concreto se está presentando una constante y permanente vulneración del derecho fundamental al debido proceso y eso torna ineficaz ese mecanismo de defensa. (...) Para la Sala, la cuenta de cobro que año tras año viene expidiendo el municipio, en la que acumula el impuesto de vigencias diferentes y pasadas a la del año de expedición de la factura, presta por sí sola mérito ejecutivo para ser cobrada por el municipio. (...) El plazo de prescripción de cobro no puede estar sujeto a la expedición caprichosa del acto de determinación tributaria del municipio de Soacha. Este entendimiento, a juicio de la Sala, vulnera el derecho al debido proceso del señor [G] y lo exponen a un perjuicio irremediable que solo puede prevenirse por el juez de tutela. En ese orden, la Sala debe amparar el derecho fundamental al debido proceso, pues se advierte un riesgo cierto y real de daños provenientes de violación de ese derecho fundamental. (...) [L]a Sala decretará la prescripción de las obligaciones que al primero de enero del año 2017, fecha en que se causa el impuesto predial, tengan más de cinco años de vencidas. (...) En el sub lite, además de los hechos expuestos, que ponen en evidencia el estado de indefensión en que el municipio de Soacha ha puesto al demandante desde el año 2002, por la constante violación del derecho fundamental al debido proceso de recaudo y cobro del impuesto que asumió el propio municipio, [G] alegó que tiene 92 años de edad y que no cuenta con ningún medio de subsistencia. Alegó que fue privado del goce del predio objeto del impuesto predial que el municipio pretende cobrarle. Que esa situación lo pone en situación de debilidad manifiesta, al punto que también están en riesgo los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital, pues no puede obtener del bien ningún ingreso económico que le permita subsistir. (...) Se evidencia, pues, que el municipio de Soacha siempre ha tenido un interés claro sobre el predio del demandante, al punto que se declaró titular de la posesión material, real y efectiva, y ordenó construir un polideportivo. Solo hasta el año 2012 lo declaró bien de utilidad pública, pero las pruebas dan cuenta de que, a la fecha, el municipio no ha hecho lo que le correspondía para adelantar el proceso de enajenación voluntaria o de expropiación. (...) Es evidente, entonces, que el municipio de Soacha ha generado un estado de continua indefinición de la situación jurídica del predio, tanto por el impuesto predial que se ha venido generando en cabeza del demandante por ser el propietario del inmueble, como por el interés que tiene ese municipio de adquirirlo en función de su utilidad pública. Ese estado de indefinición vulnera, a juicio de la Sala, el derecho fundamental a la propiedad privada. (...) [S]i bien es cierto que la propiedad

privada puede ser afectada por motivos de utilidad pública o interés social, al tenor del artículo 58 de la Carta Política, la Corte Constitucional advierte que debe existir una ley previa que defina los motivos de utilidad pública. (...) No hay prueba en el expediente de que, a la fecha, el municipio de Soacha haya adelantado alguna diligencia para comprar o expropiar el predio del [actor].

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 25000-23-42-000-2016-03163-01(AC)

Actor: CARLOS ENRIQUE GARIBELLO GALARZA

Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA, SECRETARIA DE HACIENDA, DIRECCIÓN DE IMPUESTOS

La Sala decide la impugnación interpuesta por Carlos Enrique Garibello Galarza contra la sentencia del 25 de julio de 2016, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que declaró improcedente el amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

Carlos Enrique Garibello Galarza, por intermedio de apoderado, pidió la protección de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la honra, al mínimo vital y al debido proceso, que estimó vulnerados por el municipio de Soacha, Secretaría de Hacienda, Dirección de Impuestos, con ocasión de la ocupación de un predio de su propiedad y del cobro del impuesto predial unificado respecto de ese predio. En consecuencia, el demandante formuló las siguientes pretensiones:

1. Que se le protejan los derechos fundamentales vulnerados: vida en condiciones dignas, honra y bienes, derecho a la propiedad privada y al debido proceso del propietario Carlos Enrique Garibello Galarza.
2. Que se le proteja el derecho al mínimo vital, teniendo en cuenta que tiene 92 años, y no tiene ninguna renta, debido a que el único patrimonio es el lote

la Esperanza, no le genera ninguna rentabilidad se encuentra en condición de pobreza absoluta y vulnerabilidad, sin posibilidad de poder asumir ninguna obligación.

3. Que se le exonere del cobro de impuestos en todo orden y se le cancelen las actuaciones de cobro coactivo si las hubiere.

4. Que se ordene la expedición del paz y salvo del impuesto predial y complementarios, del citado Lote la Esperanza, ubicado en el Municipio de Soacha¹.

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

Que, mediante sentencia del 16 de febrero de 1987, el Juzgado 26 Civil del Circuito de Bogotá adjudicó, en la sucesión del señor Nicomedes Medina de Galarza a Carlos Enrique Garibello Galarza, el bien inmueble de 22.306 m² de extensión, con cédula catastral 01-01-0056-0001-000 y matrícula inmobiliaria 050S-40348697, ubicado en el municipio de Soacha, Cundinamarca. Que la sentencia fue registrada el 17 de junio de 1988 y protocolizada mediante escritura pública 1.388 del 5 de mayo de 1995 de la Notaría Segunda del Círculo de Soacha.

Que, mediante Acuerdo 18 de 1988, el Concejo de Soacha estableció que la Junta Municipal de Deportes de Soacha es titular de la posesión del predio identificado con cédula catastral 01-01-00-00-0056-0001-0-00-00-0000 —que es el mismo predio que fue adjudicado al actor— y decidió afectarlo para la construcción de un centro polideportivo.

Según se pudo constatar en el sistema de consulta de procesos de la rama judicial, el señor Garibello Galarza interpuso demanda de reparación directa contra el municipio de Soacha en la que reclamó los perjuicios causados con la ocupación del inmueble durante el lapso comprendido entre los años 1959 y 1998. Que, mediante sentencia del 9 de mayo de 2014, la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró probada la caducidad de la acción y denegó las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos²:

¹ Folios 5 y 6.

² Radicación número: 25000-23-26-000-1999-0002371-01(27125).

Cuando el daño por el cual se reclama indemnización proviene de una conducta omisiva de la administración, la prolongación en el tiempo de esa omisión, no conduce a concluir la inexistencia del término para intentar la acción; en este evento, tal término empezará a contarse a partir del día en que se consolidó la omisión, es decir, del momento en el cual se puede predicar el incumplimiento de un deber por parte de la administración, según lo previsto en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

No obstante, en los casos de ocupación temporal o permanente de inmuebles, el término para accionar, empieza a correr a partir del día siguiente de su ocurrencia, es decir, desde cuando cesó la ocupación temporal, porque en ese momento se consolida el perjuicio, o desde cuando se termine la obra en relación con la ocupación permanente.

De conformidad con las generalidades expuestas, considera la Sala que en el caso concreto operó el fenómeno de la caducidad, dado que la ocupación temporal cesó el 23 de noviembre de 1994, fecha en la cual en cumplimiento de la providencia del Juzgado 26 Civil del Circuito de Bogotá, se materializó la entrega material del bien objeto de la controversia (fl. 56, c.3).

Obra en el proceso copia del acta de audiencia para la continuación de la diligencia de entrega dentro del despacho comisorio No. 291 del Juzgado Veintiséis Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá del 23 de noviembre de 1994 (fls, 57-61, c.3) en la cual consta que al señor Carlos Enrique Garibello "se le hace entrega del predio junto con las mejoras en él adelantadas, y a petición expresa del ya indicado concede un término de 20 días contados a partir hoy, vencido el cual el señor podrá disponer libremente de las mejoras aquí relacionadas". Igualmente, tanto su apoderada como él manifestaron recibir el bien y en constancia firmaron el juez, el hoy demandante, su apoderada, el procurador provincial, el representante de la junta de deportes y la delegada de la Procuraduría General de la Nación en lo civil.

Ahora bien, como la demanda fue interpuesta el 9 de septiembre de 1999, se concluye que operó el fenómeno de caducidad de la acción.

Que, mediante Resolución 466 del 16 de junio de 2008, el alcalde de Soacha declaró de utilidad pública el predio identificado con la cédula catastral 01-01-0056-0001-000, y ordenó a la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial: *«reunir la información de los predios ubicados dentro de la zona de terreno (...) y adelantar las actividades que permitan iniciar el trámite de adquisición por enajenación voluntaria directa, constitución de servidumbres u ocupación temporal, en los términos de la ley 9 de 1988 (...). Los costos e indemnizaciones a que haya lugar con motivo de negociación directa o expropiación administrativa, serán asumidos en su totalidad por el municipio de Soacha».*

Que, mediante Resolución 216 del 20 de abril de 2012, el alcalde de Soacha nuevamente declaró de utilidad pública el predio identificado con la cédula catastral 01-01-0056-0001-000, y ordenó a la Secretaría de Planeación y

Ordenamiento Territorial: *«reunir la información del predio y adelantar las actividades que permitan iniciar el trámite de adquisición por enajenación voluntaria directa, o en su defecto su expropiación por vía judicial según sea el caso, en los términos de la ley 9a de 1989 modificada por la ley 388 de 1997».*

Que el municipio de Soacha ha expedido liquidaciones para cobrar al señor Garibello Galarza el impuesto predial unificado por el predio identificado con la cédula catastral 01-01-0056-0001-000.

Que, el 21 de febrero de 2011 y el 19 de marzo de 2014, el demandante solicitó al municipio de Soacha la declaratoria de prescripción del cobro del impuesto predial, correspondiente a los años 2002 a 2009. Y, mediante resoluciones 029 del 3 de marzo de 2011 y 0342 del 2 de mayo de 2014, el director de impuestos de Soacha accedió a lo pedido y declaró la prescripción del impuesto predial correspondiente a los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007, respectivamente.

Según se desprende de los documentos obrantes en el medio magnético aportado con la tutela, mediante escrito fechado el 22 de junio de 2012, Carlos Enrique Garibello Galarza interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el municipio de Soacha, en la que pidió que se declarara la nulidad de la Resolución 216 el 2012.

Que, el 15 de enero de 2015, el demandante solicitó nuevamente al municipio de Soacha la prescripción, exoneración y paz y salvo del impuesto predial unificado, pero la entidad no le ha dado respuesta.

Que, 4 de mayo de 2016, el municipio de Soacha notificó al señor Garibello Galarza las Resoluciones 029 de 2011 y 0342 de 2014, que decretaron prescritas las vigencias 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007 del impuesto predial. Que, el 6 de mayo de 2016, el actor presentó recurso de reconsideración contra esas resoluciones, al estimar que eran una respuesta incompleta a la solicitud de prescripción del 15 de enero de 2015, recurso que se encuentra pendiente de ser resuelto.

Que la última liquidación del impuesto predial, identificada con el número 1824581, expedida el 4 de mayo de 2016, es por valor de \$ 1.208'167.600, e incluye los periodos 2002 a 2016.

3. Argumentos de la tutela

Carlos Enrique Garibello Galarza alegó que, «*de manera dolosa e ilegal*», el municipio de Soacha ha intentado apoderarse, desde hace más de 55 años, del inmueble identificado con la cédula catastral 01-01-0056-0001-000, que le fue adjudicado mediante sentencia judicial. Que, de hecho, la entidad lo ocupó de manera ilegal y construyó un polideportivo, sin haber presentado ninguna propuesta de compra, ni iniciar el procedimiento para la expropiación administrativa o judicial.

Que el demandante, que tiene 92 años de edad, no cuenta con otro medio de subsistencia y no ha podido obtener ningún beneficio económico del inmueble.

Que la precaria situación económica que atraviesa, se ve agravada porque no puede recibir ningún subsidio por parte del Estado, porque el inmueble figura a su nombre. Tanto así, que no ha podido pagar el canon de arrendamiento de la habitación en donde vive y debió suscribir un acuerdo conciliatorio con la arrendadora ante la personería de Soacha.

Que, a pesar de la afectación del predio como bien de utilidad pública y de la construcción del centro polideportivo, el municipio de Soacha continúa cobrando al actor el impuesto predial unificado.

4. Intervenciones

El director de impuestos del **municipio de Soacha** dijo que la entidad declaró la prescripción del cobro del impuesto predial unificado correspondiente a los años anteriores a 2008, por lo que el actor solo adeuda las vigencias posteriores.

Que, en efecto, mediante Resolución 029 de 2011, la entidad decretó la prescripción de las vigencias 2002 a 2004, y a su vez, mediante Resolución 0342 de 2014, declaró prescritas las vigencias 2005 a 2007. Que esas resoluciones fueron notificadas al apoderado del actor el 4 de mayo de 2016.

Que, el 6 mayo de 2016, actor interpuso recurso de reconsideración contra esos actos administrativos, y, además, solicitó la exoneración de todo tipo de

gravámenes sobre la propiedad inmueble.

Que, entonces, el debate relacionado con el impuesto predial adeudado por el actor aún no se ha agotado, pues se encuentra pendiente resolver el recurso de reconsideración, para lo que la entidad tiene plazo hasta el 5 de mayo de 2017.

Que, además, en relación con la Resolución 216 de 2012, que declaró de utilidad pública el bien de su propiedad, el actor afirmó haber instaurado la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que la acción de tutela es improcedente.

La secretaria de Planeación y Ordenamiento Territorial del **municipio de Soacha** manifestó que actualmente la entidad territorial realiza un estudio técnico, financiero y jurídico frente a la situación de la propiedad del inmueble del demandante, con el fin de establecer la actuación institucional procedente.

5. Sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante sentencia del 25 de julio de 2016, declaró improcedente el amparo solicitado por el señor Carlos Enrique Garibello Galarza.

Sostuvo que a la fecha de interposición de la acción de tutela no había transcurrido el término de un año con que cuenta el municipio de Soacha para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra las Resoluciones 029 de 2011 y 0342 de 2014. Es decir, que a la fecha no se encuentran agotados los medios ordinarios para la defensa de los derechos fundamentales del actor.

Que, una vez resuelto el recurso de reconsideración, en caso de ser desfavorable a sus intereses, el demandante tendrá la posibilidad de interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el que podrá pedir las medidas cautelares que estime pertinentes, conforme con los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

6. Impugnación

Carlos Enrique Garibello Galarza impugnó la sentencia de primera instancia.

Insistió en que, el 15 de enero de 2015, solicitó la prescripción del impuesto predial y la expedición del paz y salvo por ese concepto, teniendo en cuenta que el predio identificado con cédula catastral 01-01-00-00-0056-0001-0-00-00-0000 fue declarado como bien de utilidad pública. Que, no obstante, el municipio de Soacha no ha dado respuesta.

Que el actor sí se encuentra frente a un perjuicio irremediable que hace procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, porque es una persona de 92 años de edad, lo que amerita que se le amporen los derechos a la vida en condiciones dignas, a la vivienda y al mínimo vital. Y que, además, como consecuencia de no haber podido pagar los cánones de arrendamiento, va a ser desalojado del inmueble en el que habita.

Que el municipio de Soacha no debería tardar un año en responder la solicitud de prescripción, exoneración y paz y salvo del impuesto predial unificado presentada el 15 de enero de 2015. Que, ese término es desproporcionado, dadas las condiciones de vulnerabilidad actuales del actor.

II. CONSIDERACIONES

1. De la acción de tutela

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, es una acción residual que permite a todas las personas reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales que sean vulnerados o amenazados, por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

La acción procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá determinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, debe examinar de fondo los argumentos que proponga el demandante.

El carácter subsidiario de la acción de tutela responde a que ésta es procedente cuando no existe otro mecanismo judicial o administrativo para proteger el derecho fundamental o porque habiéndolo se configuró un perjuicio irremediable³. Así entonces, una acción de tutela propende por la protección de aquellos derechos fundamentales que de otra forma se verían desamparados, pero no por eso puede entenderse que es el único mecanismo para su protección.

2. Planteamiento del problema jurídico

Como se indicó en los antecedentes de esta providencia, Carlos Enrique Garibello Galarza alegó que el municipio de Soacha ocupó de manera ilegal un inmueble que le fue adjudicado mediante sentencia judicial de sucesión. Que, además, previo a que el municipio declarara el predio como bien de utilidad pública, ya se había proclamado poseedor del inmueble, al punto que el municipio construyó en ese terreno un centro polideportivo. Que solo para efectos de cobrarle el impuesto predial, el municipio de Soacha le reconoce la calidad de propietario, a sabiendas de que, precisamente por esa ocupación arbitraria, nunca ha podido aprovechar económicamente el inmueble, y, por lo mismo, no tiene las condiciones para pagar el impuesto, pues ni siquiera las tiene para vivir dignamente.

El demandante pretende que se le protejan los derechos al debido proceso, a la vida digna y al mínimo vital. En consecuencia, pide que en la sentencia que decida la tutela se declare: **(i)** la prescripción de las cuotas del impuesto predial que tengan más de 5 años de vigencia causada, **(ii)** que se le exonere de ese gravamen respecto de las cuotas no prescritas, **(iii)** que se declaren terminados los procesos de cobro coactivo, si los hubiere, y **(iv)** se le expida el paz y salvo por la presunta deuda debida por ese impuesto.

Según advierte la Sala, el *a quo* no resolvió ninguno de los anteriores cuestionamientos, puesto que consideró que el demandante contaba con un mecanismo judicial de defensa: el recurso de reconsideración que interpuso contra las Resoluciones 029 de 2011 y 0342 de 2014, que declararon y denegaron la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial correspondiente a ciertas vigencias del inmueble de propiedad de Carlos Enrique Garibello Galarza, identificado con cédula catastral 01-01-00-00-0056-0001-0-00-00-0000, y que

³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-543 de 1992.

estaría pendiente de resolver por el municipio de Soacha, pues, según precisó, el plazo para responder ese recurso vencía el 5 de mayo de 2017.

Corresponde, entonces, decidir si es procedente la acción de tutela que propone el señor Carlos Enrique Garibello Galarza.

2.1. Solución del caso

2.1.1. Hechos relevantes para decidir el caso

Son relevantes para decidir el caso, los siguientes hechos probados o no controvertidos:

- Mediante factura de cobro 01010056000100034809 del 2 de marzo de 2012, el municipio de Soacha liquidó el impuesto predial (periodo 2002-2012) del predio identificado con cédula catastral 01-01-00-00-0056-0001-0-00-00-0000, por valor de \$ 521.376.650 (capital e interés)⁴.

- Mediante factura de cobro 010100560001000407540 del 9 de enero de 2013, el municipio de Soacha liquidó el impuesto predial del predio identificado con cédula catastral 01-01-00-00-0056-0001-0-00-00-0000 (periodo 2002-2009) del predio identificado con matrícula inmobiliaria 050S-4038697, por valor de \$ 1380.747.500 (capital e interés)⁵.

- Mediante factura de cobro 010100560001000653651 del 10 de abril de 2013, el municipio de Soacha liquidó el impuesto predial (periodo 2002-2009) del predio identificado con cédula catastral 01-01-00-00-0056-0001-0-00-00-0000, por valor de \$ 437.541.500 (capital e interés)⁶.

- Mediante factura de cobro 1100938 del 3 de septiembre de 2015, el municipio de Soacha liquidó el impuesto predial (periodo 2002-2015) del predio identificado con cédula catastral 01-01-00-00-0056-0001-0-00-00-0000, por valor de \$ 727.979.800 (capital e interés)⁷.

⁴ Folio 15 del expediente.

⁵ Folio 16 del expediente.

⁶ Folio 14 del expediente.

⁷ Folios 12-13 del expediente.

- Mediante factura de cobro 1408881 del 18 de enero de 2016, el municipio de Soacha liquidó el impuesto predial (periodo 2002-2016) del predio identificado con cédula catastral 01-01-00-00-0056-0001-0-00-00-0000, por valor de \$ 1.148.558.400 (capital e interés)⁸.

- Mediante factura de cobro 1824581 del 4 de mayo de 2016, el municipio de Soacha liquidó el impuesto predial (periodo 2002-2016) del predio identificado con cédula catastral 01-01-00-00-0056-0001-0-00-00-0000, por valor de \$ 1.208.167.600⁹ (capital e interés).

- Mediante factura de cobro 1954482 del 28 de septiembre de 2016, el municipio de Soacha liquidó el impuesto predial (periodo 2008-2016) del predio identificado con cédula catastral 01-01-00-00-0056-0001-0-00-00-0000, por valor de \$ 905.363.000¹⁰ (capital e interés).

- El 21 de febrero de 2011, el señor Garibello Galarza solicitó la prescripción de la acción de cobro por los periodos 2002 a 2004.

- Por Resolución 029 del 3 de marzo de 2011, el municipio de Soacha decretó la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial unificado del predio identificado con cédula catastral 01-01-00-00-0056-0001-0-00-00-0000, de propiedad del señor Garibello Galarza, por los periodos 2002, 2003 y 2004, así¹¹:

(...) ARTÍCULO PRIMERO: Decretar la Prescripción de la Acción de Cobro del Impuesto Predial Unificado y demás conceptos causados por el inmueble identificado con la cédula catastral No. 01-0056-0001-000 por las vigencias fiscales de los años 2002, 2003 y 2004, en atención a la solicitud incoada por el señor CARLOS ENRIQUE GARIBELLO GALARZA, identificado con cédula de ciudadanía No. 390.310, en su calidad de propietario del inmueble anteriormente identificado de la jurisdicción del Municipio de Soacha.

ARTÍCULO SEGUNDO: Una vez se encuentre ejecutoriada la presente Resolución, se aplicará y actualizará la cuenta corriente del predio antes referido, imputando a las obligaciones adeudada, los impuestos de las vigencias fiscales declaradas prescritas en el numeral anterior, con lo cual debe quedar extinguida la obligación reconocida en la presente Resolución.

⁸ Folios 10-11 del expediente.

⁹ Folios 8-9 del expediente.

¹⁰ Folios 157 del expediente.

¹¹ Folios 22-24 del expediente.

- El 19 de marzo de 2014, el señor Garibello Galarza solicitó la prescripción de la acción de cobro por los periodos 2002 a 2009.

- Por Resolución 342 del 2 de mayo de 2014, el municipio de Soacha decretó la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial unificado del predio del predio identificado con cédula catastral 01-01-00-00-0056-0001-0-00-00-0000, de propiedad del señor Garibello Galarza, por los periodos 2005,2006 y 2007, así¹²:

(...) ARTÍCULO PRIMERO: Decretar la extinción de la obligación tributaria adeudada sobre el predio identificado con Cédula Catastra No. 01-01-0056-0001-000 por concepto de Impuesto Predial Unificado correspondiente a la vigencia 2005, 2006 y 2007 de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del Presente Acto Administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Una vez se encuentre ejecutoriada la presente Resolución, aplíquese y actualícese la cuenta corriente del predio, imputando a la obligación adeudada por impuestos de las vigencias fiscales declaradas extinguidas en el artículo anterior.

Y pese a que, mediante la Resolución 029 de 2011, el municipio de Soacha ya había decretado la prescripción de las vigencias 2002, 2003 y 2004, en el artículo tercero de la Resolución 342 del 2 de mayo de 2014 negó la prescripción de esas vigencias, así:

ARTÍCULO TERCERO: Negar por improcedente la solicitud de prescripción de la acción de cobro del Impuesto Predial Unificado correspondiente a las vigencias 2002, 2003, 2004, 2008 y 2009, de conformidad con la parte considerativa de la presente Resolución.

El municipio de Soacha explicó que había proferido unas liquidaciones oficiales del impuesto predial del predio identificado con cédula catastral 01-01-00-00-0056-0001-0-00-00-0000. Expuso que solo algunas de esas liquidaciones oficiales se encontraban ejecutoriadas, puesto que el contribuyente no se había presentado ante la administración a notificarse. Respecto de la decisión de declarar prescritas las vigencias 2005 a 2007, el municipio sustentó que no existe título ejecutivo, que se presentó una falta de oportunidad de la administración para agotar la etapa de determinación oficial del impuesto, que se configuró la falta de competencia temporal y, por consiguiente, la inexigibilidad de la obligación. Y en cuanto a la decisión de denegar la prescripción de las vigencias 2002, 2003, 2004, 2008 y

¹² Folios 34-37 del expediente.

2009, entiende la Sala que se fundamenta en el hecho de que las liquidaciones oficiales de estos periodos fueron notificadas, y que quedaron ejecutoriadas, puesto que contra las liquidaciones oficiales no se interpusieron recursos. Aunque estos argumentos también se expresaron para las vigencias 2010 a 2012, en la parte resolutive de la Resolución 342 de 2014 nada se decidió.

Para mayor ilustración, se enlistan las liquidaciones oficiales formuladas, la vigencia del impuesto a la que corresponden y se precisará si se notificaron o no:

No. de Liquidación Oficial	Vigencia del impuesto predial	¿Notificada?
0618 del 12 de junio de 2009	2002 a 2007	no
12797 de diciembre 1 de 2011	2005	No
12798 de primero de diciembre de 2011	2006	No
12799 de diciembre de 2011	2007 a 2010	No
4838 de agosto 24 de 2012	2007	No
0003 de 28 de febrero de 2013	2008 a 2012	Si. Notificación por la página web del municipio de Soacha Según el municipio las vigencias 2008 a 2012 se encuentran ejecutoriadas a partir de la fecha de notificación, esto es, el 17 de junio de 2013.

- El 15 de enero de 2015, el señor Garibello Galarza solicitó al municipio de Soacha (por fuera de cualquier trámite de cobro coactivo) que decretara la prescripción de las vigencias del impuesto predial unificado que tuvieran antigüedad igual o mayor a cinco años (2010 y anteriores). Asimismo, solicitó que se le expidiera paz y salvo por el impuesto correspondiente a los años 2011 a 2015¹³.

- El 5 de mayo de 2014, el municipio de Soacha citó al actor a la Dirección de Impuestos de Soacha para que se notificara de las

¹³ Folios 20-21 del expediente.

resoluciones 029 de 2011 y 0342 de 2014¹⁴. No hay constancia de que esa notificación se hubiera surtido.

- El 14 de enero de 2015, el demandante volvió a pedir la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial que daten de cinco años o más. Y pidió que le liquidaran el impuesto de los años 2011 a 2015, y se le expidiera paz y salvo por ese concepto.

- El 6 de mayo de 2016, el señor Carlos Enrique Garibello Galarza presentó “recurso de reconsideración” contra las resoluciones 029 de 2011 y 0342 de 2014 y básicamente explicó¹⁵:

(...) Que revisadas las Resoluciones antes citadas, encontramos incoherencia en cuanto a lo solicitado mediante oficio con radicado de la Alcaldía número 01589 de 15 de enero de 2015, con referencia a la posición del impuesto del citado inmueble Lote La Esperanza; por lo tanto manifiesto que no estoy de acuerdo y solicito que mediante el presente recurso se lleve a cabo la Reconsideración de lo establecido en la parte Resolutiva de las citadas Resoluciones, del predio que a continuación se describe:

(...) sírvase decretar la prescripción de cobro por concepto de impuesto predial y complementarios, que daten de 5 o más años, en cumplimiento de la norma invocada (se refiere al artículo 817 ET).

También es de interés de mi representado, que producto del estudio legal se exonere todos los impuestos predial y complementarios del citado predio, Lote La Esperanza, de acuerdo a las causales antes citadas y conforma a la Ley y a los Derechos de mi mandantes, se nos expida paz y salvo por concepto de Impuesto Predial y Complementarios, para el predio la Esperanza con cédula catastral 01-01-0056-0001-000 y matrícula inmobiliaria 051-88098.

- En respuesta a la solicitud de pruebas librada por el magistrado sustanciador de esta Corporación, el 18 de noviembre de 2016, el municipio de Soacha certificó lo siguiente¹⁶:

(...) Que una vez revisada la base de datos de procesos administrativos de cobro coactivo en impuesto predial NO existen procesos administrativos de cobro coactivo en contra del señor Carlos Enrique Garibello Galarza identificado con la cédula de ciudadanía 390.310 por concepto del impuesto predial del periodo 2002-2011, del inmueble identificado con cédula catastral Número 01-01-00-0056-0001-0-00-00-0000 y matrícula inmobiliaria 050S-40348697, lo anterior en razón a que NO existe título ejecutivo debidamente perfeccionado que repose en acto de determinación oficial y otro similar que

¹⁴ Folio 33 del expediente.

¹⁵ Folios 17-19 del expediente.

¹⁶ Folios 208-222 del expediente.

haya sido radicado al suscrito (tesorero del municipio de Soacha) en el que conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible a favor del fisco público municipal y en contra del señor Carlos Enrique Garibello Galarza.

Que en consideración a la inexistencia de proceso administrativo de cobro coactivo alguno NO se ha librado Mandamiento de Pago alguno a favor de la administración municipal y en contra del citado señor Carlos Enrique Garibello Galarza por las obligaciones del impuesto predial de los años 2002-2011.

Que la Tesorería General del Municipio de Soacha NO ha celebrado Acuerdo de Pago con el señor Carlos Enrique Garibello Galarza por concepto del impuesto predial de los años 2002-2011 con el señor Carlos Enrique Garibello Galarza,

La presente certificación se refiere de forma exclusiva a la base de datos de Procedimiento de Cobro Coactivo y se entiende sin perjuicio de los Procedimientos de Determinación, Discusión y Fiscalización que actualmente adelanta la Dirección de Impuestos Municipales de conformidad con sus competencias y con lo establecido en la Ley.

De los hechos destacados anteriormente, la Sala encuentra que, en efecto, se han vulnerado los derechos fundamentales del señor Garibello Galarza. Veamos.

Por regla general, la acción de tutela no procede para cuestionar la legalidad de los actos administrativos definitivos, esto es, los que crean una situación jurídica particular y concreta, pues, para tal efecto, el legislador ha previsto otros mecanismos judiciales idóneos, como los recursos que por ley pueden interponerse ante la propia administración, o el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, por excepción, se ha admitido que la tutela es un mecanismo reforzado para cuestionar actos administrativos, siempre que, *ab initio*, se advierta la vulneración de derechos fundamentales, sino que existan circunstancias que, vistas objetivamente, puedan generar un perjuicio irremediable.

Para la Sala, en este caso, está probada la violación ostensible del derecho fundamental al debido proceso, porque es un hecho no controvertido por las partes que el municipio de Soacha le ha formulado periódicamente cuentas de cobro del impuesto predial, por el predio identificado con cédula catastral 01-01-0056-0001-000, respecto de vigencias que ya se encuentran prescritas. Eso, sin duda, le podría causar un perjuicio irremediable al demandante, pues tales cuentas podrían ser cobradas en cualquier momento por el municipio de Soacha,

por lo tanto, es necesaria, urgente e impostergable la intervención de esta Sala como juez de tutela¹⁷.

Además, aun cuando el recurso de reconsideración que la demandante interpuso contra las Resoluciones 029 de 2011 y 0342 de 2014 —actos que serían la fuente de la vulneración del derecho fundamental al debido proceso— sería idóneo porque es el medio de impugnación que previó la ley para controvertirlos, lo cierto es que los hechos del caso dan cuenta de que en el caso concreto se está presentando una constante y permanente vulneración del derecho fundamental al debido proceso y eso torna ineficaz ese mecanismo de defensa.

Según se aprecia en el expediente, el municipio de Soacha año tras año factura el impuesto predial del año correspondiente al de la expedición de la factura y, además, acumula vigencias del impuesto predial ya causadas y no cobradas, y con ese proceder pone al demandante en un estado de indefensión al conminarlo a pedir, también, año tras año, la prescripción de obligaciones ya prescritas.

En efecto, es un hecho no controvertido que el municipio de Soacha ha expedido facturas por el impuesto predial, así como también liquidaciones oficiales, pero no ha iniciado ninguna actuación administrativa de cobro coactivo contra el señor Garibello Galarza. Esto porque, en síntesis, el municipio de Soacha interpreta que las facturas que expide no son actos administrativos. Que sí lo son las liquidaciones oficiales, pero que no puede cobrarlas por la vía coactiva, porque no se encuentran ejecutoriadas.

Sobre esa interpretación, sea lo primero precisar que existen dos modelos para pagar impuestos: uno, el más usado y eficiente, es el de la declaración privada, esto es, el pago espontáneo en cumplimiento de una norma (ley, acuerdo, ordenanza) que imponga el tributo y las condiciones de liquidación y pago (hecho generador, sujeto pasivo, tarifa, base gravable, plazos). En este modelo, la administración suministra formularios o papeles para facilitar la declaración y el

¹⁷ Como se sabe, el perjuicio irremediable que hace procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio de protección no debe verse solamente desde la perspectiva de las consecuencias nocivas, adversas, perjudiciales, dañinas, que suelen producir las decisiones de la administración. Esas decisiones pueden estar revestidas de legalidad y, por ende, las consecuencias perjudiciales de quienes las sufren no son, *per se*, ilegítimas o ilícitas.

Es necesario que se presente, pues, un riesgo cierto y real de daños provenientes de la amenaza o violación de derechos fundamentales, que de llegar a producirse no tendría ninguna forma de reparación auténtica, esto es, diferente a la mera indemnización del perjuicio. Por ende, es necesaria la intervención urgente e inmediata del juez de tutela, pero siempre que ese perjuicio se note sin justificación, es decir, que provenga de acciones manifiestamente contrarias a la ley, al punto de ser atentados contra los derechos fundamentales.

pago del tributo. Y el otro modelo es el coercitivo: el Estado manda un cobro a cada contribuyente, estipulando en el “recibo” o en la “factura”, no importa la denominación del documento, la liquidación y el plazo para el pago. El caso es que en ambas actuaciones se gestan actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares y concretas, pues, finalmente, bajo cualquier modelo, el contribuyente está conminado a cumplir el deber legal de contribuir a las cargas y finanzas públicas.

El modelo más eficiente para el recaudo del impuesto es el de la autodeclaración y pago, pues establece a cargo del contribuyente la obligación de denunciar los hechos generadores del impuesto y los elementos necesarios para liquidarlo. En este modelo de la declaración privada, primero se paga y luego la administración revisa la declaración mediante requerimientos y liquidaciones oficiales que pueden ser controvertidas mediante el ejercicio de los recursos de ley. Una vez en firme la declaración del impuesto o las liquidaciones que las revisan, podrán ser cobradas coactivamente por la propia administración.

Ahora bien, cuando la autoridad tributaria es la que se encarga de liquidar el impuesto puede utilizar múltiples formas. En este modelo es de común ocurrencia que las actuaciones administrativas de determinación del impuesto sean sencillas, pues, como se vio, las autoridades tributarias pueden, simplemente, conminar al contribuyente a que se acerque a las oficinas de tesorería para enterarse de la liquidación del impuesto y pagarlo, o pueden enviar al domicilio del contribuyente las cuentas de cobro, las facturas, los formularios diligenciados del impuesto, etc. La autoridad tributaria debe enterar de manera previa al contribuyente sobre el cobro del impuesto, de manera masiva o de manera individualizada, estableciendo plazos de pago y precisando lugares en donde se debe hacer el pago. Adicionalmente, debe informar las oportunidades, la forma y las autoridades ante las que se puede controvertir el impuesto. En estos casos, entonces, a diferencia del otro modelo, el recaudo del impuesto por la vía voluntaria o coactiva depende de la eficiencia de la autoridad que administra el impuesto, que tiene la obligación de exigir su pago inmediatamente se causa y, a más tardar, mientras no esté prescrita la obligación tributaria.

Para efectos de exigir el pago, entonces, es relevante tener en cuenta que, independientemente del método de administración de recaudo del impuesto que

se utilice, se requiere que la obligación tributaria sea clara, expresa y actualmente exigible.

La obligación tributaria es clara y expresa cuando se identifica al sujeto obligado y la cuantía de la obligación. Y es actualmente exigible cuando puede ser, precisamente, objeto de cobro.

El artículo 828 ET dispone que prestan mérito ejecutivo, entre otros:

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.

Correlativamente con esa disposición, el artículo 817 ET establece que la acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en cinco años contados a partir de los siguientes hechos:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

Cuando el contribuyente alega que la obligación no es exigible, lo pertinente es que proponga la prescripción de la acción de cobro como una excepción contra el mandamiento de pago librado dentro de un proceso administrativo de cobro coactivo. No obstante, nada impide que la prescripción se solicite, en ejercicio del derecho de petición, cuando la autoridad tributaria libra una cuenta de cobro, una factura o una liquidación, pues, como se precisó, estas son formas que pueden utilizar las autoridades tributarias para liquidar el impuesto, y, como tales, son

auténticos actos administrativos, pues crean una situación jurídica, concretamente, la de imponer a determinada persona la obligación de pagar un tributo.

Ahora bien, cuando el título ejecutivo es un acto de determinación de impuestos, el numeral 4 del artículo 817 ET dispone que el plazo de prescripción se cuenta a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo. Esta norma se refiere a aquellos casos en que, siendo el contribuyente el obligado a declarar el impuesto, no lo hace y la administración, entonces, le formula una liquidación de aforo, que es un acto de determinación del impuesto. Para el efecto, la administración tributaria cuenta con cinco años para imponer la sanción por no declarar y para expedir la liquidación de aforo, plazo que se cuenta a partir del vencimiento del término previsto para declarar. Una vez ejecutoriada esa liquidación de aforo, la administración tributaria cuenta con cinco años más para cobrarla.

Estas reglas no se aplican del mismo modo cuando la normativa le impone a la autoridad tributaria el deber de liquidar el impuesto. Este deber legal implica que el impuesto se liquide y cobre dentro de los cinco años siguientes a su causación. Una interpretación diferente implicaría autorizar a que la autoridad tributaria expida el acto de determinación del impuesto en cualquier momento, sin consideración a su causación, haciendo nugatorio el plazo de prescripción de la acción de cobro.

Justamente es eso lo que se evidencia en el caso concreto. Es cierto que, de conformidad con el numeral 4 del artículo 817 ET, el plazo de prescripción de la acción de cobro de obligaciones tributarias se cuentan a partir de los actos de determinación de impuestos debidamente ejecutoriados. Pero ocurre que el municipio de Soacha interpreta de manera errada esta norma, pues estima que el acto de determinación puede ser expedido, a su arbitrio, en cualquier tiempo y que la expedición de ese acto lo habilita para luego tramitar el cobro coactivo.

Como se precisó, cuando la entidad territorial ha adoptado el modelo en el que es el municipio el que liquida el impuesto, a este le corresponde expedir la factura, la cuenta de cobro, la liquidación oficial o documento equivalente, inmediatamente se cause el impuesto y, a más tardar, hasta el vencimiento del plazo previsto para la prescripción de la acción de cobro coactivo. Lo anterior por cuanto, la factura, cuenta de cobro o documento equivalente son actos administrativos, pues crean

una situación jurídica concreta: la obligación a cargo del demandante de pagar el impuesto predial.

No es necesario, como lo afirma el municipio de Soacha, que tenga que expedir otra liquidación oficial para entender que, apenas, está expidiendo el “acto de determinación del impuesto”, para ahí sí, empezar a contabilizar los plazos de prescripción de la acción de cobro. Para la Sala, la cuenta de cobro que año tras año viene expidiendo el municipio, en la que acumula el impuesto de vigencias diferentes y pasadas a la del año de expedición de la factura, presta por si sola mérito ejecutivo para ser cobrada por el municipio.

En ese entendido, el cobro coactivo debió surtir, a más tardar, cinco años después de haberse causado el impuesto, esto es, el primero de enero de cada año. El plazo de prescripción de cobro no puede estar sujeto a la expedición caprichosa del acto de determinación tributaria del municipio de Soacha. Este entendimiento, a juicio de la Sala, vulnera el derecho al debido proceso del señor Garibello Galarza y lo exponen a un perjuicio irremediable que solo puede prevenirse por el juez de tutela.

En ese orden, la Sala debe amparar el derecho fundamental al debido proceso, pues se advierte un riesgo cierto y real de daños provenientes de violación de ese derecho fundamental. En efecto, si el municipio de Soacha estima que el 17 de junio de 2013 empezó a correr el plazo de prescripción de la acción de cobro del impuesto predial por los años 2002, 2003, 2004, 2008 y 2009, es evidente que puede cometer la arbitrariedad de cobrar vigencias prescritas. Esto porque la vigencia del impuesto predial de 2002, en realidad, prescribió en el año 2007, pues el plazo se tiene que contar a partir del primero de enero del año 2003, fecha en que se causó. Así sucesivamente, el impuesto predial del año 2003 prescribió en el 2008, el del año 2004, en el 2009, el del 2008 en el 2013.

Respecto de las vigencias 2010 a 2013, nada ha resuelto hasta ahora el municipio de Soacha, pues, como se vio, la Resolución 0342 de 2014 no decidió nada en la parte resolutive de esos actos. No obstante, la Sala puede evidenciar que el impuesto predial del año 2010 prescribió en el año 2015, la del año 2011, en el año 2016, y la del año 2012, en enero del año 2017.

Es cierto que el demandante interpuso en el año 2016 un recurso de reconsideración contra las resoluciones 029 de 2011 y 0342 de 2014. Pero también lo es que en el expediente no obra constancia de notificación de esos actos. Solo obra la prueba de una citación para notificación que data del año 2014. Y si bien, como lo informa el municipio de Soacha, los plazos para decidir ese recurso no se han vencido, se debe amparar el derecho fundamental al debido proceso de la demandante. Y, para el efecto, la Sala decretará la prescripción de las obligaciones que al primero de enero del año 2017, fecha en que se causa el impuesto predial, tengan más de cinco años de vencidas.

La Sala reitera que la acción de tutela se hace procedente de manera excepcional, a pesar de que existan otros mecanismos de protección, cuando se presente una grave afectación de los derechos fundamentales, esto es, cuando la administración incurre en actuaciones flagrantemente contrarias a los derechos fundamentales, pues se deja en situación de indefensión a los administrados. En esos casos, la Corte Constitucional ha aceptado que la tutela es procedente, incluso sin exigir la demostración del perjuicio irremediable¹⁸:

18. En lo que hace propiamente a la procedencia de la acción como mecanismo transitorio y con el objeto de evitar un perjuicio irremediable, como lo ha venido acuñando la jurisprudencia de esta Corporación, cuando el ciudadano interpone la acción de tutela, como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, **este tiene la carga de probar, aunque sea sumariamente, la existencia de un perjuicio** que: (i) sea inminente, es decir que produzca, de manera cierta y evidente, la amenaza de un derecho fundamental; (ii) imponga la adopción de medidas urgentes para conjurarlo; (iii) amenace gravemente un bien jurídico que sea importante en el ordenamiento jurídico y; (iv) dada su urgencia y gravedad, imponga la impostergabilidad del amparo a fin de garantizar el restablecimiento del orden social justo en toda su integridad, pues, de lo contrario, la acción se torna improcedente. **Sólo excepcionalmente, empero, esta Corte ha considerado que, el juez de tutela puede no exigir la demostración del perjuicio irremediable cuando el tipo de reclamo que se formula permite razonablemente presumir que existe afectación gravosa de derechos fundamentales y, en esa medida, corresponde es a la entidad demandada desvirtuar la referida presunción.**

19. De esta forma, en principio es una carga de los accionantes exponer las razones por las cuales están sufriendo un perjuicio irremediable o por qué el medio judicial ordinario no es eficaz para proteger sus derechos fundamentales, por lo que deben, al menos, mencionar los hechos que le permitan al juez deducir la existencia de una u otra condiciones de la acción de tutela. De todos modos, **en algunos casos, bien el perjuicio irremediable, bien la necesidad de la eficacia inmediata de la tutela, aparecen justificadas por las circunstancias del caso, derivadas de la experiencia o de la evidente condición de debilidad del sujeto que reclama.**

¹⁸ Sentencia T-282 del 11 de abril de 2012.

20. La evaluación del perjuicio irremediable es, en consecuencia, un ejercicio de análisis que debe consultar siempre las particularidades o supuestos fácticos del caso concreto y de las condiciones personales de quien invoca la protección de sus derechos fundamentales (Negrillas fuera de texto).

En el *sub lite*, además de los hechos expuestos, que ponen en evidencia el estado de indefensión en que el municipio de Soacha ha puesto al demandante desde el año 2002, por la constante violación del derecho fundamental al debido proceso de recaudo y cobro del impuesto que asumió el propio municipio, Carlos Enrique Garibello Galarza alegó que tiene 92 años de edad y que no cuenta con ningún medio de subsistencia. Alegó que fue privado del goce del predio objeto del impuesto predial que el municipio pretende cobrarle. Que esa situación lo pone en situación de debilidad manifiesta, al punto que están también en riesgo los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital, pues no puede obtener del bien ningún ingreso económico que le permita subsistir.

Pues bien, en cuanto a la edad del señor Garibello Galarza, en el expediente obra fotocopia de la cédula de ciudadanía, que indica que el actor nació el 29 de agosto de 1924. A la fecha de interposición de la tutela (7 de julio de 2016) tenía 91 años y diez meses de edad. Es decir, que se trata de un adulto mayor y, por ende, sujeto de especial protección constitucional. Por ese aspecto, la Sala estima viable dar credibilidad, además, a las afirmaciones de la tutela, relacionadas con el estado de dificultad económica en que se encuentra el demandante.

Adicionalmente, el *sub judice* se encuentran probados los hechos que dan cuenta de las circunstancias que le han impedido al demandante el uso y el goce del predio que es objeto del impuesto predial, así:

- i) Mediante sentencia del 16 de febrero de 1987, el Juzgado 26 Civil del Circuito de Bogotá adjudicó, por sucesión, a Carlos Enrique Garibello Galarza el bien inmueble registrado con No. de matrícula inmobiliaria 051-88098. Este número de matrícula inmobiliaria no coincide con el reportado en las cuentas de cobro del impuesto predial (050S-40348697)
- ii) Mediante el Acuerdo 18 de 1988, el Concejo Municipal de Soacha declaró que la Junta Municipal de Deportes de ese municipio era la titular de la posesión “material, real y efectiva” del inmueble denominado Cancha No. 2, o “campo de Los Locos”, ubicado en la carrera 9 con calle 15 del municipio de

Soacha. Adicionalmente, decidió afectarlo con la construcción de un centro polideportivo¹⁹. En consecuencia, el concejo municipal facultó al alcalde para que *“arbitre los recursos económicos requeridos para la financiación de esta obra, incluyendo la autorización para contratar un empréstito para tal fin, y para realizar todos los actos y contratos conducentes a su ejecución”*²⁰.

- iii) Mediante las Resoluciones 466 del 16 de junio de 2009²¹ y 216 del 20 de abril de 2012²², el alcalde de Soacha declaró el predio del demandante como bien de utilidad pública y, por consiguiente, ordenó a la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial reunir la información necesaria y adelantar las actividades que permitan iniciar el trámite de adquisición por enajenación voluntaria directa o, en su defecto, la expropiación por vía judicial. Sin embargo, en el expediente no hay pruebas de que la entidad demandada hubiera cumplido esas órdenes.
- iv) El 24 de abril de 2012 se inscribió en el registro de instrumentos públicos de Bogotá, la medida cautelar de declaratoria de utilidad pública que adoptó el municipio de Soacha respecto del inmueble de propiedad del demandante²³.

Se evidencia, pues, que el municipio de Soacha siempre ha tenido un interés claro sobre el predio del demandante, al punto que se declaró titular de la posesión “material, real y efectiva”, y ordenó construir un polideportivo. Solo hasta el año 2012 lo declaró bien de utilidad pública, pero las pruebas dan cuenta de que, a la fecha, el municipio no ha hecho lo que le correspondía para adelantar el proceso de enajenación voluntaria o de expropiación²⁴.

Es evidente, entonces, que el municipio de Soacha ha generado un estado de continua indefinición de la situación jurídica del predio, tanto por el impuesto predial que se ha venido generando en cabeza del demandante por ser el

¹⁹ Folios 51 y 52

²⁰ ídem

²¹ Folios 44 a 46

²² Folios 41 a 43

²³ Folios 55 a 58. Corresponde al predio identificado con la cédula catastral.

²⁴ *Tras la declaratoria de utilidad pública e interés social, mediante acto administrativo, la expropiación administrativa inicia con una etapa previa de negociación, mediante una oferta de la administración al particular para adquirir el bien por el precio base fijado por la entidad, luego sigue una etapa de negociación directa con el particular. Si el proceso de negociación directa resulta exitoso, se pasa a la etapa de transferencia del bien y de pago del precio acordado. Si por el contrario, el proceso de negociación fracasa, empieza la etapa expropiatoria propiamente dicha, la cual culmina con el traspaso del título traslativo de dominio al Estado y el pago de la indemnización al particular expropiado.* Corte Constitucional. Sentencia T-580 de 2011.

propietario del inmueble, como por el interés que tiene ese municipio de adquirirlo en función de su utilidad pública.

Ese estado de indefinición vulnera, a juicio de la Sala, el derecho fundamental a la propiedad privada. En palabras de la Corte Constitucional, el derecho a la propiedad se vulnera cuando se afecta el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición del bien, en el sentido de no producir utilidad económica en su titular. De ahí que, según la Corte, *“el ejercicio del derecho a la propiedad privada, no puede ser objeto de restricciones irrazonables o desproporcionadas, que se traduzcan en el desconocimiento del interés legítimo que le asiste al propietario de obtener una utilidad económica sobre sus bienes.”*

Y si bien es cierto que la propiedad privada puede ser afectada por motivos de utilidad pública o interés social, al tenor del artículo 58 de la Carta Política, la Corte Constitucional advierte que debe existir una ley previa que defina los motivos de utilidad pública.

La Resolución 216 de 2012, que declaró el predio de utilidad pública, se fundamenta en el artículo 58 de la Carta Política, en las Leyes 9 y 388 de 1997. Sin embargo, no hay prueba en el expediente de que, a la fecha, el municipio de Soacha haya adelantado alguna diligencia para comprar o expropiar el predio del señor Garibello Galarza.

El municipio, eso sí, ordenó el registro de la medida cautelar en la oficina de registro de instrumentos públicos, orden que está probado que sí se cumplió. Ese registro, al tenor del inciso final del artículo 13 de la Ley 9 de 1989, afecta el inmueble, en el sentido de dejarlo por fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y, mientras se mantenga, ninguna autoridad puede conceder licencia de construcción, de urbanización o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra. Y, los que se expidan, no obstante la prohibición, serán nulos de pleno derecho.

En esa medida, está probado que el municipio de Soacha sí ha afectado el derecho fundamental a la propiedad privada del demandante. Desde el año 1988

no ha gozado del *ius utendi* ni del *ius fruendi*. Y a partir del 24 de abril de 2012, el señor Gallarza fue privado del *ius abutendi*²⁵.

Ahora bien, la Corte²⁶ ha dicho que para “que proceda la protección inmediata y efectiva del derecho a la propiedad por vía de tutela, debe su desconocimiento afectar derechos que por naturaleza son fundamentales, como la vida, la integridad física, el trabajo, etc. En este contexto, sólo la conexidad entre el derecho a la propiedad privada y alguno de los derechos fundamentales esenciales en el desarrollo y ejercicio de las condiciones básicas de vida, permiten al juez de tutela, resolver un asunto de esta índole. La Corte ha entendido que la propiedad, por ser un derecho de naturaleza económico y social, su connotación de “fundamental” dependerá del estudio que el juez constitucional realice en el caso concreto.”

La Sala considera que la edad del demandante lo pone en un absoluto estado de indefensión (92 años). Además, en el expediente hay prueba que da cuenta de que el demandante tiene dificultades para pagar el arriendo del lugar en el que habita.

Y aunque la extensión del predio y su avalúo (para el año 2016 \$2.149.294.000) podrían hacer pensar que el demandante tiene condiciones económicas favorables, lo cierto es que, en estricto sentido no las tiene, pues no hay prueba

²⁵ “Al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: (i) Es un **derecho pleno** porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un **derecho exclusivo** en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) **Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso;** (iv) Es un **derecho autónomo** al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un **derecho irrevocable**, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un **derecho real** teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas.

En cuanto a sus atribuciones, las mismas persisten desde el derecho romano^[7] y se resumen en los actos materiales y jurídicos que permiten a su titular el aprovechamiento de su derecho, en concreto, a través de los beneficios del uso, el fruto y la disposición. En cuanto al primero, reconocido como el **ius utendi**, se limita a consagrar la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir. Por su parte, el segundo, que recibe el nombre de **ius fruendi o fructus**, se manifiesta en la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación. Finalmente, el tercero, que se denomina **ius abutendi**, consiste en el reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien.”

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-580 de 2011

que permita concluir que el predio le genera ingresos de subsistencia. Y en eso ha incidido el estado de indefinición que el municipio de Soacha ha propiciado desde el año 1988 a instancia de la ocupación del inmueble y, en la actualidad, por su decisión de declararlo bien de uso público y omitir el trámite para concretar una venta o la expropiación.

Por la condición de protección especial que tiene el demandante, la Sala estima que no está obligado a soportar ese estado de indefinición de su situación jurídica.

En definitiva, la Sala adoptará las siguientes medidas, en orden a amparar los derechos fundamentales al debido proceso y a la propiedad privada, en conexión con el de la vida digna, del señor Carlos Enrique Garibello Galarza:

1. En lo que concierne al impuesto predial, y a las peticiones de prescripción de las obligaciones, la Sala amparará el derecho fundamental al debido proceso en favor del demandante y declarará la prescripción del impuesto predial de los años 2002 a 2012.
2. Respecto de las obligaciones no prescritas, la Sala no encuentra fundamento para conminar al municipio de Soacha a que expida el paz y salvo, pues, finalmente, es un hecho probado que el predio identificado con la cédula catastral 010100560001000 es de propiedad del demandante y que, por lo mismo, es sujeto pasivo del impuesto predial. De hecho, el predio como tal puede servir como prenda de garantía del pago de las obligaciones tributarias causadas y que no estén prescritas.
3. Concederá la tutela de los derechos a la vida digna y de propiedad privada. Por tanto, exhortará al municipio de Soacha para que ejecute las acciones pertinentes para que se cumpla, bien sea con la enajenación voluntaria o con la expropiación del predio.

Por 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,

III. FALLA

1. **Revocar** la sentencia del 25 de julio de 2016, dictada por el Tribunal

Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B. En su lugar:

2. Conceder la tutela de los derechos fundamentales al debido proceso y a la propiedad privada, en conexión con el de la vida digna, al señor Carlos Enrique Garibello Galarza. En consecuencia:

2.1. Declarar prescrito el impuesto predial del inmueble identificado con cedula catastral 01-01-00-56-0001-000, a cargo del señor Carlos Enrique Garibello Galarza por los años 2002 a 2012. Por lo tanto, ordena al municipio de Soacha que se abstenga de iniciar cualquier acción de cobro coactivo por el impuesto predial de esos años.

2.2. Exhortar al municipio de Soacha para que adelante el proceso de enajenación voluntaria del predio urbano ubicado en la calle 15 A-17A y Carrera 9A-10, identificado con cédula catastral 01-01-00-56-0001-000 del municipio de Soacha Cundinamarca, que fue declarado de utilidad pública mediante la Resolución 216 de 2012.

3. Enviar el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS
Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ