

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN CUARTA  
SUBSECCIÓN A**

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

**Expediente No. 11001333704120180029401**  
**Demandante: INMUNIZADORA DE MADERAS SERRANO GOMEZ S.A**  
**Demandado: SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA**  
**Asunto: PREDIAL 2017**

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 06 de febrero de 2020, proferida por el Juzgado 41 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Cuarta, mediante la cual declaró la nulidad de los actos administrativos.

**LA DEMANDA**

**PRETENSIONES**

*“PRIMERA: Que se declare la nulidad de la factura No. 2017301041670893473 por concepto de liquidación de impuesto predial año gravable 2017 por el inmueble de la AK No. 22- 05, identificado con el Chip No AAA0211XSOM y matrícula inmobiliaria No.50C-1721091, mediante la cual se establece una base gravable o avalúo catastral por valor de \$5.576 957.000,00.*

*SEGUNDO: Que se declare la nulidad de la Resolución No. DDI036845 de 08/08/2017 “Por la cual se resuelve una solicitud de devolución y/o compensación”, proferida por la Oficina de Cuentas Corrientes y Devoluciones de la Dirección de Impuestos de Bogotá, mediante la cual no se acepta reliquidar el impuesto predial vigencia 2017, sobre el referido predio, y se niega la solicitud de devolución del valor pagado en exceso por dicha vigencia.*

*TERCERA: Que se declare la nulidad de la Resolución No. DDI036897 de 08/08/2018 “Por la cual se resuelve un recurso de reconsideración”, proferida por la Oficina de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, mediante la cual se confirma la Resolución DDI036845 de 08/08/2017.*

*CUARTA: Que como consecuencia de la nulidad decretada y a título de restablecimiento del derecho:*

- A. Se ordene a la Dirección de Impuestos Distritales de Bogotá reliquidar la factura No.2017301041670893473, correspondiente al impuesto predial año 2017, con una base gravable o avalúo catastral por valor de \$1.264.038.000,00 y una tarifa del 9,5 por mil como predio comercial.*
- B. Se ordene a la Dirección de Impuestos Distritales de Bogotá que realice a favor de la sociedad INMUNIZADORA DE MADERAS SERRANO GOMEZ S.A, la devolución del mayor valor pagado por concepto de impuesto predial año 2017, valor que asciende a \$29 878.000,00.*
- C. Que se ordene a la parte demandada a liquidar y pagar los intereses previstos en el art. 863 del Estatuto Tributario Nacional, desde la fecha en que se hizo el pago hasta la fecha en que se verifique la devolución.”*

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Como concepto de violación la parte demandante plantea los siguientes cargos (fls.05-14):

#### **Liquidación del Impuesto con una base gravable y tarifa incorrecta – violación al artículo 20 del Decreto 352 de 2002 y artículo 1º del Acuerdo 648 de 2016.**

Sostiene que, las normas citadas fueron desconocidas por la Administración de Impuestos al negar la corrección y/o modificación de la factura del impuesto predial año 2017 e imponer a la fuerza una base gravable superior al avalúo catastral fijado por la Unidad de Catastro para dicho año, así como también una tarifa superior a la que le corresponde realmente.

Aduce que el Acuerdo 648 de 2016 y su Decreto Reglamentario 474 de 2016, crearon un sistema mixto de declaración y facturación para impuestos Distritales, en atención al artículo 58 de la Ley 1111 de 2006, agrega que, mediante dicho sistema, la Administración expide las correspondientes facturas con las bases gravables y tarifas determinadas por las autoridades competentes.

Señala que, al proferirse la Resolución No.20993 de 24 de abril de 2017, mediante la cual se retiró el avalúo del año gravable, fijado en \$5.576.957.000,00 y se fijó en \$1.264.038.000,00 el nuevo valor fijado como avalúo se retrotrae al 1º de enero de

2017, lo que genera que el contribuyente tenga derecho a tributar con ese nuevo valor. Agrega que lo mismo sucedió con el uso del inmueble el cual pasó de industrial a comercial, lo que se traduce en una reducción de la tarifa liquidada del 10 por mil al 9,5 por mil.

Afirma que, al negar el derecho al contribuyente de liquidar y pagar el impuesto con base en los nuevos lineamientos se violan las disposiciones citadas, considerando que, la base gravable que contiene la factura No.2017301041670893473 no corresponden al avalúo catastral y uso fijado para el año 2017, por parte de la Unidad de Catastro Distrital.

**Violación al derecho del contribuyente a la corrección de la factura mal liquidada – violación a los literales b) y e) del artículo 11 del Decreto 474 de 2016.**

Indica que, en razón a que fue notificada la reducción en la base gravable y el uso del predio con posterioridad al pago del impuesto, la sociedad radicó en junio 5 de 2017, ante la Oficina de Cuentas Corrientes y Devoluciones de la Dirección de Impuestos una carta mediante la cual solicitó la corrección de la misma factura y la devolución del valor pagado en exceso, teniendo en cuenta el nuevo avalúo y tarifa correcta. Agrega que la solicitud fue radicada antes de que la factura quedara ejecutoriada, conforme lo expone el literal b) del artículo 11 del Decreto 474 de 2016, es decir, antes del 17 de junio de 2017. Aduce que, en esos términos la factura no se encontraba ejecutoriada y por ello era deber de la Administración acceder a su corrección y/o modificación.

Manifiesta que, y en aras de corregir las posibles inconsistencias en las facturas y proteger el debido proceso, como garantía constitucional que le asiste al contribuyente, el Decreto 474 de Octubre de 2016 prevé posibles errores en la determinación de los elementos del tributo por parte de la Administración, y mediante el numeral i) del mencionado artículo 11, señala que en cualquier momento se podrá de manera puntual o masiva retirar las facturas con inconsistencias, es decir, aunque estuviera ejecutoriada la factura la misma puede ser objeto de corrección y/o eliminación. Así, afirma que tal norma fue flagrantemente violada por la Entidad demandada

### **Violación al artículo 23-3 del Decreto 807 de 1993 del E.T**

Precisa que la norma citada faculta al contribuyente a corregir la declaración del impuesto predial, dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión de revisión, sin necesidad de tramite adicional alguno. Agrega que, en el presente caso la decisión de revisión fue notificada mediante Resolución No. 20993 de 24/04/2017, de manera que, considerando que la solicitud de corrección se presentó el 05 de junio de 2017, se entiende que fue en oportunidad.

Señala que, la norma citada permite que el contribuyente corrija su declaración inicialmente presentada y en este caso, aun cuando no se trata de una declaración sino de una factura, la norma debe aplicarse en virtud a lo previsto en el Decreto 474 de 2017, artículos transcritos en el segundo cargo.

### **Los conceptos jurídicos de la entidad indican la posibilidad de corrección de las facturas.**

- **Violación del artículo 164 del Decreto 807 de 1993, en concordancia con los literales e) y f) del artículo 31 del Decreto 601 de 2014.**
- **Violación a los conceptos jurídicos emitidos por la subdirección jurídico tributaria.**

Indica que mediante memorando No. 2017IE16734 de 31 de agosto de 2017, la entidad se pronunció sobre el tema de la modificación, cambio, anulación y reexpedición de las facturas de impuesto predial; así mismo sostiene que lo hizo a través de Concepto 1253 de 23 de abril de 2018.

Aduce que, para el caso bajo estudio se violan y desconocen tanto las normas invocadas como los conceptos citados, donde la Administración reconoce que las facturas que contengan valores superiores a los que por ley está llamado a pagar el contribuyente, procederá la modificación de la factura irregularmente expedida.

De manera puntual, sostiene que en el concepto No. 1253 de abril de 2018, la Subdirección Jurídico Tributaria indica que cuando se presenten diferencias en las bases por las cuales se liquida el impuesto, tal fenómeno es susceptible de ser modificado.

Refiere que en la Resolución No. DDI036897 de 08/08/2018, por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración, la Administración indica que la obligatoriedad de los conceptos jurídicos solo se predica de aquellos emitidos por la dependencia competente, más no de las comunicaciones internas que se presenten en el normal desarrollo de las funciones de cada área, posición que a su juicio resulta errada pues los conceptos citados son emitidos por la Subdirección Jurídico Tributaria, que es la dependencia legitimada para el efecto, además tales escritos se expidieron en los términos y facultades otorgadas por el artículo 31 del Decreto Distrital 601 de 2014, tal y como se indica textualmente al inicio de cada uno de los ellos, en consecuencia, deben ser acatados por los funcionarios de la entidad.

**Violación a los principios de prevalencia del derecho sustancial, equidad del sistema tributario de justicia y de eficacia.**

Indica que, los actos demandados violan los artículos 228 y 363 de la C.P, así como el artículo 2 del Decreto 807 de 1993 y el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 al negar a la sociedad el derecho a tributar de acuerdo con la base gravable que le corresponde, quebrantando los principios de justicia, eficacia, realidad sobre las formas y equidad del tributo, pilares del sistema tributario.

**Enriquecimiento injustificado del Distrito de Bogotá.**

Aduce que los actos demandados, de forma unilateral y arbitraria, vulneran los principios de confianza legítima y el de la Buena Fe, considerando que sí era procedente la modificación de la factura con la nueva base gravable y tarifa y por tanto la devolución del mayor valor pagado, de manera que la negativa por parte de la Administración lo que genera es enriquecimiento sin razón e implica desconocimiento total de los principios de justicia y equidad. Como sustento de sus argumentos cita fragmentos de jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a cerca del enriquecimiento injusto.

## LA OPOSICIÓN

**La Entidad Demandada**, contestó la demanda, oponiéndose a la totalidad de las pretensiones, en los siguientes términos: (fls.98-109)

**Primer cargo – liquidación de impuesto con una base gravable y tarifas incorrectas con violación del artículo 20 del Decreto 352 de 2002 y artículo 1 del Acuerdo 648 de 2016.**

Aduce que, la parte actora pretende darle fuerza a un argumento que sale de su propia interpretación y no de la actuación de la Administración cuando es diáfano que la Dirección Distrital de Impuestos acato la normativa vigente con base en la información Catastral que el predio tenía a 1º de enero de 2017, es decir, avalúo de “\$5.575.957” (sic) y destino hacendario 64- INDUSTRIALES EN SUELO RURAL O URBANO, datos inmersos y válidos para tal fecha, contenidos en la factura que aceptó la contribuyente de manera voluntaria y unilateral realizando el pago el 04 de abril de 2017, desistiendo así de la posibilidad que le otorgaba el artículo 11 del Decreto 474 de 2016.

Luego, advierte que, es inadmisibile que un contribuyente alegue su propia culpa y traslade la responsabilidad a la Administración, como eximente de sus obligaciones so pena de invocar la violación del Decreto 352 de 2002 y artículo 1 del Acuerdo 648 de 2016 máxime cuando de antemano sabía que estaba en trámite una solicitud elevada por la misma parte actora referida a la corrección del avalúo catastral con base en la cual estaba obligado a declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración. Señala que, dicha carga corresponde al principio de autoresponsabilidad tributaria que le asiste a todos y cada uno de los contribuyentes conforme lo dispone el artículo 167 de CGP.

Sostiene que, en línea con lo anterior, el Decreto Distrital 807 de 1993 establece el deber de presentar declaración, circunstancias de las que no puede sustraerse ningún contribuyente.

Agrega que, el Consejo de Estado mediante sentencia de mayo 20 de 1994 señaló las obligaciones del contribuyente de tipo formal y sustancial a la hora de presentar

las declaraciones correspondientes, sin las cuales no puede hablarse de cumplimiento estricto de la obligación tributaria.

Expresa que, es claro entonces que la responsabilidad de presentar en debida, correcta y completa forma las declaraciones, corresponden única y exclusivamente a los contribuyentes y no a la Administración, pues los mecanismos establecidos por lo Entidad Tributaria están enfocados a facilitar el ejercicio de los contribuyentes, más no a suplir su responsabilidad en la verificación de los elementos constitutivos de lo liquidación privada, ya que como es sabido la declaración tributaria es una confesión hecha por el contribuyente ante el fisco y una expresión unilateral de su voluntad, más allá de que la factura haya sido expedida por la Administración.

Así las cosas, manifiesta que no es cierto que la liquidación del impuesto se haya realizado con una base gravable y tarifas incorrectas con violación del artículo 20 del Decreto 352 de 2002 y el artículo 1 del Acuerdo 648 de 2016, circunstancia diferente es que posterior a la decisión voluntaria y unilateral adoptada por el contribuyente, la EAECD haya emitido un acto administrativo corrigiendo unos avalúos catastrales, circunstancia que podría haber sido favorable sí en su momento la contribuyente hubiera optado por el sistema de declaración para que la factura perdida fuerza ejecutoria, bajo el amparo del literal e) del artículo 8 del Decreto 474 de 2016.

### **Segundo cargo- violación al derecho del contribuyente a la corrección de la factura mal liquidada.**

Sostiene que no es de recibo el cargo formulado, en primer lugar porque el impuesto liquidado por la Administración fue establecido para la fecha de su causación, es decir para el día 1º de enero de 2017, con base en los datos señalados por la entidad competente, los cuales si bien fueron corregidos en forma posterior, incluso a la fecha de pago efectuado por la contribuyente, la misma nunca manifestó su inconformidad acatando lo previsto en el artículo 11 del Decreto 474 de 2016, por el contrario acogió el sistema principal de facturación cancelando la factura emitida, la cual quedó ejecutoriada y prestó merito ejecutivo el día hábil siguiente de la fecha establecida como máxima para pagar el impuesto a cargo.

### **Tercer cargo – Violación del artículo 23-3 del Decreto 807 de 1993**

**Cuarto cargo – Violación del artículo 164 del Decreto 807 de 1993 – conceptos jurídicos de la entidad indican la posibilidad de corrección de las facturas.**

Aduce que, la Administración estableció el tributo predial con base en los datos reales, concretos e irrefutables que soportan el inmueble para el 1º de enero de 2017 y que para dicha data fue certificado por la autoridad competente.

Agrega que, también es cierto que, el contribuyente de manera voluntaria aceptó el contenido de la factura emitida por la Administración con base en la cual declaró y pagó el valor correspondiente renunciando con ello al sistema declarativo con base en el cual pudo haber perdido fuerza ejecutoria la factura emitida.

Señala que, según se evidencia en los antecedentes, la parte actora lo que solicitó en su momento fue una devolución de un mayor valor presuntamente pagado, siendo ello contradictorio dado que la factura emitida por la Administración fue aceptada por la contribuyente, tanto así que fue presentada y pagada oportunamente, tornándose improcedente dicha solicitud.

Refiere que, desconoce el contribuyente que en tratándose de correcciones que implican disminución del valor a pagar o mayor valor o aumento del saldo a favor, al tenor de lo señalado en el artículo 8 del Acuerdo 648 de 2016, cuando el sujeto pasivo haya determinado la base gravable en un valor superior al avalúo catastral no procederá la corrección por menor valor o mayor saldo a favor de la declaración inicialmente presentada para el año gravable, circunstancia que en gracia de discusión se presenta en este caso, dado que tal como se demuestra si bien la UECD mediante acto administrativo corrigió unos avalúos disminuyendo el del predio en cuestión, también lo es que la actora como sujeto pasivo determinó la base gravable cuando aceptó el contenido de la factura declarando y pagando lo correspondiente, renunciando así al sistema declarativo.

Con relación a la aplicación de los conceptos, advierte que, en vía administrativa, al desatar recurso de reconsideración, se estableció que la obligatoriedad y efecto vinculante solo se predica de conceptos jurídicos emitidos con dicha categoría mas no de documentos de trabajo o comunicaciones internas que se presentan en el desarrollo normal de funciones, máxime cuando de los diferentes contenidos no se advierte que se traten de casos similares al del presente caso.

**Quinto cargo - Violación a los principios de prevalencia del derecho sustancial, equidad del sistema tributario de eficacia y de justicia.**

Aduce que la Administración atendió de manera estricta todos los procedimientos y expidió los actos demandados se manera razonada como resultado de análisis jurídico e interpretativo sobre los preceptos normativos aplicables al caso, alejado de actuaciones que puedan catalogarse de arbitrarias o caprichosas.

**Sexto cargo – enriquecimiento injustificado del Distrito de Bogotá.**

Señala que la Administración no enriquece sus arcas por cuanto está actuando en virtud de una obligación legal de conformidad con sus funciones y competencias; en cuanto al presupuesto de empobrecimiento correlativo, aduce que dicha circunstancias debe ser materia de carga probatoria, por último, afirma que no se presenta el requisito de “*establecerse la obligación sin justa causa o sin fundamento legal*”, pues tal como quedó demostrado la actuación administrativa ha estado ajustada a la normativa vigente, sin que pueda ser cuestionable por el simple hecho de no estar de acuerdo, máxime cuando la declaración del impuesto predial constituye una actuación y decisión propia, unilateral y voluntaria de la parte actora de haber aceptado el contenido y términos de la factura expedida por la Administración Distrital para la vigencia 2017 y de contera renunciado a la posibilidad legal otorgada en el literal e) del artículo 11 del Decreto 474 de 2016.

**LA SENTENCIA APELADA**

El Juzgado 41 Administrativo del Circuito de Bogotá declaró la nulidad del artículo 1º de la Resolución No.DDI036845 de 08 de agosto de 2017 y la nulidad del acto administrativo No.DDI036897 del 08 de agosto de 2018, y como restablecimiento del derecho condenó a la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá a devolver a la demandante la suma de \$28.677.000,00 más los intereses previstos en el artículo 863 del Estatuto Tributario, teniendo en cuenta la tasa de interés establecida en el artículo 864 *ibídem*, teniendo con fundamentos en los siguientes argumentos: (fls.138-151)

Inicia indicado que el siguientes es el problema jurídico a resolver: ¿Se hallan afectados de nulidad los Actos Administrativos Nos. 2017301041670893473 de 2017-DDI036845 del 08 de agosto de 2017 y DDI036897 del 08 de agosto de 2018, por incorrecta liquidación del impuesto predial, violación del derecho del contribuyente a la corrección de la factura, violación de las normas en que deba fundarse, violación de los principios de prevalencia del derecho sustancial, equidad del sistema tributario, justicia y eficacia y enriquecimiento injusto?

Sostiene que, es procedente acoger la postura del extremo activo, por las siguientes razones: Para el efecto cita la Ley 44 de 1990, el artículo 317 del C.P, el Decreto – Ley 1421 y el Decreto 352 de 2002, y procede a definir los elementos del impuesto predial y los conceptos de avalúo catastral, autoevaluó y uso de los predios.

Manifiesta que, no es posible dejar de lado el papel que juegan las unidades de catastro, por su estrecha relación con el Impuesto Predial Unificado, para efectos de determinar el valor a pagar por el contribuyente. Cita el artículo 1 del Decreto 3496 de 1983 que define que se entiende por catastro y concluye que la Autoridad catastral en el Distrito de Bogotá es la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital que tiene como principales funciones la formación, actualización y conservación de los catastros. Adicionalmente sobre el alcance de estas funciones, nombra la sentencia del Consejo de Estado de 27 de abril de 2016.

Expresa que, el objetivo de la función catastral es establecer la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los predios, para que, entre otros fines, los distritos y municipios puedan obtener los datos que permitan fijar el tributo. Por ello, agrega, el Impuesto Predial Unificado será tan eficaz como eficiente en la medida que sea actualizado el Catastro, esa obligación, en principio, recae en la autoridad catastral, empero, por vía jurisprudencial, se ha precisado que dicha responsabilidad para efectos tributarios, es decir, probar la real y actual destinación o uso del inmueble, también le incumbe a los propietarios. Aduce que tal criterio ha sido reiterado, entre otras, en sentencia del Consejo de Estado de 22 de septiembre de 2016, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Manifiesta que, sin necesidad de mediar procedimiento de fiscalización alguno, cuando el propietario de un bien inmueble pretende la revisión del avalúo catastral del mismo debe radicar una solicitud ante la autoridad catastral correspondiente,

cuyo trámite y efectos, para la época de los hechos, estaba reglado en los Artículos 139 y 140 de la Resolución No 00070 de 2011.

Descendiendo al caso en concreto, afirma que, según se deriva de los medios de persuasión allegados al expediente, la Administración estableció la base gravable del impuesto predial del inmueble ubicado en la Ak 68 22 05 identificado con CHIP AAA0211XSOM de esta ciudad, con fundamento en la información del avalúo catastral que registraba para el 1° de enero de 2017. No obstante, resalta que, no pierde de vista que ese avalúo catastral se hallaba en discusión ante la Unidad de Catastro Distrital desde el 23 de mayo de 2016, fecha en la cual la Sociedad solicitó la revisión del avalúo del mencionado predio, lo que resulta anterior a la iniciación del período fiscal -1° de enero de 2017.

Sostiene que, la petición de revisión permaneció inactiva en las oficinas de Catastro durante los 07 meses y 8 días restantes del año 2016, pues tan solo hasta el 26 de enero de 2017 se dio la actuación siguiente- auto que decretaba la práctica de prueba, fecha para la cual ya se habla iniciado el periodo fiscal de 2017 y tan solo se emitió decisión de fondo a través de Resolución 20993 del 24 de abril de 2017, por la cual disminuyo el avalúo inicial de \$ 5.576.957.000 a \$ 1.264.038.000 para la vigencia fiscal de 2017.

En ese orden, la inactividad injustificada de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital para decidir la revisión del avalúo en el año 2016, impidió a la empresa contribuyente contar con el avalúo ajustado para el 1° de enero de 2017, así, advierte que, la negligencia de la autoridad catastral en el cumplimiento de sus deberes, no puede constituir una carga para hacer más gravosa la situación del contribuyente, ni menos aun sirve de fundamento para negar la devolución de las sumas canceladas en exceso, por cuanto esa actuación va en contravía de los principios de justicia y equidad y de paso desconoce la prevalencia de la realidad jurídica sobre las formalidades, que dicho sea de paso se modificaron por virtud de la decisión del Catastro Distrital. Aduce que en un asunto similar el Consejo de Estado se pronunció en sentencia de 19 de abril de 2007, expediente: 14734.

Expone que la Resolución No 20993 del 24 de abril de 2017 se disminuyó el avalúo Catastral del inmueble ubicado en la Ak 68 22 05 con CHIP AAA0211XSOM y además se precisó el alcance de las vigencias a que eran aplicables dichas

modificaciones así: “*por lo anterior expuesto se modifica el avalúo catastral para las vigencias 2016 y de oficio la vigencia 2017*”. Agrega que, la aclaración consignada en la Resolución No 20993 del 24 de abril de 2017, obedece al mandato establecido en el Artículo 140 de la Resolución 0070 de 2011, que impone a la autoridad Catastral indicar a que vigencias se aplica la modificación del avalúo.

Sin embargo, sostiene que para el presente caso tal mandato fue cumplido parcialmente, como se aprecia en la parte resolutive de la Resolución DDI-036845 del 8 de agosto de 2017, que accedió a la devolución del valor pagado en exceso por el año 2016, pero no ocurrió lo propio para el 2017. En esas condiciones, afirma que resulta innegable que el artículo 1º del mencionado acto se halla afectado de nulidad por infracción de las normas en que debía fundarse. Por tanto, accedió a las pretensiones de la demanda y en consecuencia declaró que el Impuesto Predial Unificado y el saldo a devolver, por el inmueble ubicado en la Ak 68 22 05, quedarían así:

Concepto	Factura No 2017301041670893473	Liquidación Juzgado, de conformidad con modificaciones del predio consignadas en la Resolución No 20993 del 24 de abril de 2017	Saldo a Devolver
Vigencia	2017	2017	
Avaluó Catastral	\$ 5.576.957.000	\$ 1.264.038.000	
Destino	Industrial	Comercio	
Tarifa	10 x 1000 (0.010)	9.5 x1000 (0.0095 )	
Valor del tributo	\$ 55.770.000.00 pero por descuento y pronto pago canceló \$ <b>40.685.000.00</b> de 2017- ( folio 26-)	\$ 12.008.000.00	\$ 28.677.000.00

En ese orden de ideas ordenó a la Entidad demanda devolver a la Sociedad Inmunizadora de Maderas Serrano Gómez S.A, la suma de \$ 28.677.000.00 por concepto del saldo a favor por la disminución de la base gravable del predio-vigencia 2017- de su propiedad y reconocer los intereses previstos en el artículo 863 del E.T teniendo en cuenta la tasa de intereses establecida en el artículo 864 *ibídem*.

Finalmente, menciona que, hay lugar a modificar la Factura No 2017301041670893473 para ajustarla y condenar a la entidad demandada a

devolver la suma de \$28.677.000,00, cancelados en exceso por la parte actora y a reconocer los intereses como ya se mencionó. No condenó en costas ni agencias en derecho.

### **EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandada presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Juzgado 41 Administrativo del Circuito de Bogotá. En síntesis, lo sustentó así: (fls.156-159)

Manifiesta que, contrario a lo afirmado en el fallo, la Administración acató la normativa vigente con base en la información catastral que soportaba el predio a 1º de enero de 2017, con un destino hacendario 64-INDUSTRIALES EN SUELO RURAL O URBANO, datos inmersos y válidos para tal fecha, contenidos en la factura que aceptó la contribuyente de manera voluntaria y unilateral realizando el pago el 04 de abril de 2017, desistiendo así de la posibilidad que le otorgaba el artículo 11 del Decreto 474 de 2016. Manifiesta que, dicho cargo corresponde al principio de autoresponsabilidad tributaria que le asiste a todos los contribuyentes.

En línea con lo anterior, sostiene que el Decreto 807 de 1993 establece claramente el deber de presentar declaración y su contenido, circunstancias de la que no puede sustraerse ningún contribuyente, inclusive sin perjuicio de las eventuales exenciones y exclusiones previstas por la Ley.

Aduce que, no es cierto que la liquidación del impuesto se haya realizado con una base gravable y tarifas incorrectas con violación del artículo 20 del Decreto 352 de 2002 y el artículo 1 del Acuerdo 648 de 2016, circunstancia diferente es que posterior a la decisión voluntaria y unilateral adoptada por el contribuyente, la UAECDD haya emitido acto administrativo corrigiendo unos avalúos catastrales, situación que podía haber sido favorable sí en su momento la contribuyente hubiera optado por el sistema de declaración para que la factura perdiera fuerza ejecutoria, bajo el amparo del literal e) del artículo 8 del Decreto 474 de 2016.

Manifiesta que, el impuesto liquidado por la Administración fue establecido para la fecha de su causación, es decir para el día 1º de enero de 2017, con base en los datos señalados por la entidad competente, los cuales si bien fueron corregidos en

forma posterior, el contribuyente nunca manifestó su inconformidad acatando lo previsto en el artículo 11 del Decreto 474 de 2016, por el contrario acogió el sistema principal de facturación, lo que a la luz de la normativa significa que la factura emitida por la Entidad Tributaria Distrital quedo ejecutoriada y prestó mérito ejecutivo desde el día hábil siguiente de la fecha establecida como máxima para pagar el impuesto a cargo.

Así, afirma que la situación plasmada transgrede lo previsto en el artículo 131 de la Resolución 70 de 2011 emitida por el IGAC, dado que tal como se evidencia en los antecedentes administrativos para el 1º de enero de 2017, tenía un destino hacendario 64- INDUSTRIALES EN SUELO RURAL O URBANO y por tanto no tenía inscripción ni vigencia para esa fecha en un destino y uso diferente.

Sostiene que, circunstancia contraria, es que una entidad diferente a la Secretaría Distrital de Hacienda, como lo es, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital haya expedido, en forma posterior, la Resolución No 20993 del 24 de abril de 2014, mediante la cual cambio su uso y destino y de contera su avalúo, ya que a la luz de la normativa en mención la vigencia fiscal no opera ipso facto, sino a partir del 1 de enero del año siguiente, es decir, dicho cambio de destino lo sería para todos los efectos a partir del año 2018. Concluye entonces que se desconoce la objetividad de la prueba aportada por la Entidad demandada.

Señala que, para desatar el recurso de alzada, deberá igualmente tenerse en cuenta, la diferencia de las normas o leyes clasificadas como imperativas o supletorias, pues su incorrecto entendimiento conlleva a indebidas interpretaciones.

Sostiene que, en el caso de los tributos claramente constituye una carga imperativa que fija el estado para la obtención de recursos con el fin de acometer los fines públicos previstos en la constitución nacional, premisa que lo excluye de la subjetividad, pues a través de ella se fijan los parámetros de generación y cobro los cuales no pueden ser objeto de reparo alguno por parte de los administrados teniendo en cuenta su naturaleza.

Agrega, la Dirección de Impuestos Distrital para efectos de dar cabal cumplimiento a la normativa tributaria, acude a la información que obra en la Unidad Administrativa especial de Catastro Distrital - UAECD - por ser la entidad designada

por Ley para mantener actualizado el inventario inmobiliario en la jurisdicción del Distrito Capital, detectando que el contribuyente declaró un valor inferior al avalúo catastral vigente al momento de la causación del impuesto, incurriendo en una causal de inexactitud prevista por el Decreto 807 de 1993.

Concluye entonces que, la Administración da aplicación irrestricta, no solo al caso particular sino a todos los contribuyentes que les corresponde dicha carga, sin lugar a establecer diferenciaciones subjetivas como mal lo interpreta el fallo de primera instancia, por ser las circunstancias dilucidadas de competencia exclusiva de la UAECD, y en segundo término en atención a la imperatividad de la norma, la cual no contempla tal procedimiento dentro de la misma.

Con fundamento en los argumentos expuestos, toda vez que no hubo violación al ordenamiento jurídica, solicita revocar el fallo de primera instancia y en consecuencia denegar las pretensiones de la demanda.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Corrido el traslado para alegar de conclusión en segunda instancia, la parte demandante no se pronunció.

La **parte demandada** ratificó los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación.

El **Ministerio Público** se pronunció en los siguientes términos:

Indica que el siguientes es el problema jurídico a resolver en la presente instancia: determinar si la entidad demandada en virtud de lo ordenando por la Unidad Especial de Catastro Distrital mediante la Resolución número 20993 del 24 de abril del 2017 mediante la cual corrigió el uso y destino del inmueble pasando de un uso Industrial a uso comercial y rebajó los avalúos catastrales para las vigencias 2016 y 2017 por este último año el avalúo catastral paso de \$5.576.957.000 a \$1.264.038.000, estaba obligada o no a la devolución de las sumas pagadas en exceso por el contribuyente y que fueron objeto de reclamación.

Previo a resolver el problema jurídico planteado, realiza un análisis de las normas aplicables al caso, de conformidad con lo señalado en el recurso de apelación; para el efecto, cita los artículos 14, 15 y 18, 20 y 23 del Decreto 352 de 2002.

En relación con la formación y conservación catastral de los inmuebles, afirma que se deberá atender lo dispuesto en la Resolución No.0070 de 2011 expedida por el director general del Instituto Geográfico Agustín Codazzi *“por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral”*, en consecuencia, refiere los artículos 41, 114, 115 y 127 de la citada resolución.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 131 del menciona acto administrativo, señala que, de manera general entran en vigencia las inscripciones catastrales e inscripciones por las mutaciones de las que trata el literal d) del artículo 115, *“desde la fecha señalada en el acto administrativo motivado que la efectué”*.

Así, concluye que, la vigencia de la mutación respecto del avalúo catastral de los bienes, como la vigencia de su inscripción catastral y vigencia fiscal, será a partir de la fecha señalada en el acto administrativo que la efectúe, y la del avalúo será a partir del 1 de enero del año siguiente al de su fijación; tal como lo ha reiterado la Jurisprudencia, al indicar que, en relación con los cambios o mutaciones sobre un predio en el periodo fiscal, entre otros sobre el avalúo, aplicará para las declaraciones del año subsiguiente. Lo anterior, sin perjuicio que el contribuyente pueda adelantar las actuaciones a que haya lugar, para la devolución de los mayores valores pagados por los tributos liquidados con base en los avalúos vigentes al 1 de enero del respectivo año, antes del registro de los nuevos avalúos.

Manifiesta que, de conformidad con los artículo 7, 8, 10 y 11 del Decreto 474 de 2016, cuando el contribuyente no esté de acuerdo con los datos de la factura emitida por la Administración, o cuando haya presentado una revisión del avalúo de la vigencia fiscal en curso, podrá optar por presentar su declaración tributaria; en todo caso, indica que, se debe tener en cuenta lo señalado en el literal e) del artículo 11 del mismo cuerpo normativo, pues al no estar de acuerdo el contribuyente con la factura expedida, estará obligado a declarar y pagar el tributo conforme al sistema declarativo dentro de los plazos establecidos para ello, caso en el cual la factura perderá fuerza ejecutoria.

Del mismo modo, refiere que las citadas normas, claramente establecen que en cualquier tiempo o durante el desarrollo del procedimiento tributario, se podrá de manera puntual o masiva, anular o retirar de los registros objeto de cobro, y las facturas con inconsistencias en la determinación del objeto o sujeto pasivo.

Posteriormente, se refiere al tema de devoluciones de impuestos Distritales, y para ello cita los artículos 144 y 147 del Decreto Distrital 807 de 1993.

Una vez analizados los hechos que dieron origen a la presente controversia, afirma que, no es de recibo el desconocimiento de los efectos de los actos administrativos posteriores adelantados por la propia Administración a través de la Subgerente de Información económica de la UAECD, quien profirió la Resolución número 20993 y en la cual, de oficio, no solo redujo el avalúo catastral del citado inmueble en la suma de \$1.264.038.000 para el 2017, sino que expresamente, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 127 y 131 de la Resolución 0070 de 2011, señaló que la vigencia de lo decidido será la indicada en la resolución que ordenó la mutación, la cual ajustó el avalúo del año 2017.

Así, señala que, teniendo en cuenta que en la citada Resolución se indicó como avalúo del inmueble ya referido, la suma de \$1.264.038.000 para la vigencia del 2017, ha debido la demandada adelantar de oficio las acciones a que hubiere lugar y anular o revocar la factura número 2017301041670893473 en la cual se liquidó el impuesto predial unificado del año 2017 con una base de \$5.576.957.000, o atender la solicitud de devolución de las sumas pagadas en exceso presentada por el contribuyente, y evitar así violentar los principios de justicia y el de equidad en asuntos tributarios, al pretender tener por válida una liquidación efectuada sobre una base gravable superior a la que legalmente determinó la misma Administración y sobre la cual se ha de liquidar el impuesto a cargo del contribuyente.

Del mismo modo, sostiene que no está probado que el contribuyente hubiera estado incurso de lo señalado en el literal e) del artículo 11 del Decreto 474 de 2016 al haberse opuesto pago de la factura, o por que debió proceder a la presentación de su declaración por haber solicitado revisión del avalúo de vigencias fiscales en curso, conforme al parágrafo del artículo 8 *ibidem*, pues reitera que la modificación

en el avalúo del año 2017 la realizó la Administración de oficio, tal como ella lo expresa en el acto administrativo correspondiente, y no a petición de la actora de este proceso.

En virtud de lo anterior, considera que no existe mérito para que prospere el recurso de apelación.

### COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente, en segunda instancia, para conocer de las apelaciones contra las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

De conformidad con los argumentos de apelación formulados por la parte demandante, el debate jurídico se centra en determinar la legalidad de la **Factura No.2017301041670893473** mediante la cual se cobra el Impuesto Predial Unificado para el año gravable 2017 del predio identificado con CHIP AAA0211XSOM; la **Resolución No. DDI036845 de 08 de agosto de 2017**, por medio de la cual se resuelve una solicitud de devolución y/o compensación y la **Resolución No.DDI036897 de 08 de agosto de 2018**, a través del cual se resolvió el recurso de reconsideración contra la anterior.

En concreto, se hace necesario establecer: (i) si el pago de la factura por medio de la cual se liquida el Impuesto Predial Unificado (sistema de facturación) impide que el contribuyente haga uso de las facultades otorgadas por la ley para quienes opten por el sistema declarativo del tributo y (ii) si la Liquidación del Impuesto realizada por la Administración se ajustó a derecho, es decir, conforme lo dispone el artículo 20 del Decreto 352 de 2002 y el Acuerdo 648 de 2016.

Son **hechos probados** en el expediente, los siguientes:

1. El 04 de abril de 2017, el Contribuyente, pagó mediante factura n°.2017301041670893473, el Impuesto Predial Unificado del inmueble ubicado en la KR 68 22 05, identificado con CHIP AAA0211XSOM, para la vigencia 2017, mediante la cual se le liquidó un total a pagar por \$40.685.000, aplicando el descuento de 10% por pronto pago. (fls. 40 c.a.d)

2. A través de las Resolución n°.20993 de 24 de abril de 2017, el Subgerente de información económica de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD resolvió modificar los usos para el predio identificado con Cédula Catastral No.006313410600000000 así como sus avalúos catastrales los cuales se fijaron de la siguiente manera: (fls14-26 c.a.d)

Nomenclatura	Vigencia	Avalúo
AK 68 22 05	2017	\$1.264.038.000
	2016	\$1.238.455.000

3. Por medio de formulario radicado el 05 de junio de 2017, INMUNIZADORA DE MADERAS SERRANO GOMEZ S.A a través de su representante legal, solicitó a la Dirección de Impuestos de Bogotá, la devolución de pago en exceso de Impuesto Predial Unificado generada por la vigencia 2016 y 2017, para el predio identificado con CHIP AAA0211XSOM, como consecuencia de la *“modificación del avalúo catastral y cambio de destinación del inmueble de industrial a comercial, lo que genera modificar la tarifa”*, adicionalmente solicitó aceptar el proyecto de corrección presentado para la vigencia 2017 y como consecuencia de lo anterior devolver el valor de \$28.677.000 por concepto de mayor valor pagado por el Impuesto predial del mismo año fiscal (fls 1-13 c.a.d)
4. Mediante la Resolución n°.DDI036845 de 08 agosto de 2017, el jefe de la Oficina de cuentas corrientes y devoluciones de la Subdirección de recaudación, cobro y cuentas corrientes de la Dirección Distrital de Bogotá – DIB, resuelve negar la solicitud de devolución y compensación originada en el impuesto predial para la vigencia 2017 y ordenar la devolución por la suma de \$22.432.000 a favor de la contribuyente originada en el Impuesto Predial Unificado por pago en exceso para la vigencia 2016. (fls.53-55)
5. El contribuyente presentó el 06 de octubre de 2017, recurso de reconsideración contra la anterior decisión. (fls.56-60) posteriormente el 20 de noviembre de 2017, radicó escrito mediante el cual dio alcance a la radicación No.2017ER100770 a efectos de resolver el recurso de reconsideración presentado. (fls. 72-73 c.a.d)

6. El jefe de la Oficina de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá – DIB, profiere Resolución DDI036897 de 08 de agosto de 2018, por medio de la cual, resuelve el recurso de reconsideración confirmando la Resolución n°. DDI036845 de 08 agosto de 2017. (fls.80-88)

Visto lo anterior, corresponde a la Sala estudiar los cargos de apelación propuestos, que serán analizados de manera conjunta por esta Sala, considerando la identidad argumentativa entre ellos, tomando en cuenta lo expuesto en la Sentencia de 17 de febrero de 2022, radicado: 25000233700020180066900 sobre un caso similar que fue objeto de pronunciamiento por este Tribunal, así:

**(i) si el pago de la factura por medio de la cual se liquida el Impuesto Predial Unificado (sistema de facturación) impide que el contribuyente haga uso de las facultades otorgadas por la ley para quienes opten por el sistema declarativo del tributo y (ii) si la Liquidación del Impuesto realizada por la Administración se ajustó a derecho, es decir, conforme lo dispone el artículo 20 del Decreto 352 de 2002 y el Acuerdo 648 de 2016.**

Sostiene la parte apelante que, contrario a lo afirmado en el fallo de primera instancia, la Administración acato la normativa vigente con base en la información catastral del predio registrada a 1º del enero de 2017, que fueron reflejados en la factura emitida para el cobro del Impuesto Predial que aceptó el contribuyente realizando el pago de la misma, lo que impidió la posibilidad que le otorgaba el artículo 11 del Decreto 474 de 2016 para que quienes optaran por el sistema de declarativo del tributo.

Adicional afirma que, no es cierto que la liquidación de Impuesto se haya realizado con una base gravable y tarifas incorrectas, en violación del artículo 20 del Decreto 352 de 2002 y el artículo 1 del Acuerdo 648 de 2016, pues para su determinación tuvo en cuenta las condiciones del predio a 1º de enero de 2017. Agrega que solo sí el contribuyente hubiese optado por el sistema declarativo el acto administrativo que corrigió el avalúo catastral le hubiese sido favorable para que la factura perdiera fuerza ejecutoria, bajo el amparo del artículo 8 del Decreto 474 del 2016.

El juez de primera instancia, consideró que la inactividad injustificada de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital para decidir sobre la revisión del avalúo en el año 2016, impidió a la empresa contribuyente conocer el avalúo ajustado para el 1° de enero de 2017, así concluye que, la negligencia de la autoridad catastral en el cumplimiento de sus deberes, no puede constituir una carga para hacer más gravosa la situación del contribuyente, ni menos aun sirve de fundamento para negar la devolución de las sumas canceladas en exceso, por cuanto esa actuación va en contravía de los principios de justicia y equidad y desconoce la prevalencia de la realidad jurídica sobre las formalidades.

Ahora, previo a desarrollar el problema jurídico planteado, se advierte la necesidad de trazar el marco legal aplicable al presente asunto, así:

El Impuesto Predial surgió en nuestro ordenamiento jurídico con la expedición de la Ley 48 de 1887, siendo posteriormente objeto de algunas modificaciones mediante las leyes 1° y 4° de 1913.

Su antecedente legal propiamente dicho es la Ley 20 de 1908 en la cual se les concedió a los municipios la facultad de cobrar un impuesto sobre la propiedad raíz, cuya tasa no podía exceder del 2 por mil. Por su parte, el Decreto 227 del mismo año reglamentó y estableció los criterios de formación del catastro. Con posterioridad se expidieron las Leyes 4° de 1913, 34 de 1920, 94 de 1931 y 195 de 1936 que modificaron las tarifas y señalaron criterios diferenciales de tributación.

Por su parte, el origen de la formación de un Catastro Nacional<sup>1</sup> se encuentra en la Ley 78 de 1935. Así mismo, en la Ley 65 de 1939 y el Decreto Reglamentario 1301 de 1940 se unifican los sistemas y se organiza dicha entidad. La Ley 128 de 1941 creó la sobretasa sobre el impuesto predial para atender los gastos del levantamiento catastral y de las oficinas seccionales. En 1957 se creó el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - Decreto 290 de 1957- a cargo de la Dirección Técnica y de Control del Catastro en todo el país con excepción de Medellín.

La Ley 14 de 1983 denominada "*de fortalecimiento de los fiscos municipales*", reglamentada por el Decreto 3496 del mismo año, marcó una nueva etapa en materia de Impuesto Predial en la que se regularon aspectos relativos a la formación y

---

<sup>1</sup> Registro Administrativo cuya función es inventariar tanto los inmuebles rústicos como urbanos.

actualización del catastro, y se adoptaron medidas trascendentales en relación con este impuesto, al ordenar el reajuste del avalúo catastral en la proporción allí señalada y autorizar a los contribuyentes para auto avaluar sus inmuebles.

Con la entrada en vigor de la Ley 44 de 1990, se reformó nuevamente el citado gravamen sobre la propiedad raíz al fusionar el Impuesto Predial con otros tres, a saber: el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral, para convertirlo en uno solo que se ha llamado "**Impuesto Predial Unificado**", estableciéndose como gravamen del orden municipal, cuya administración, recaudo y control correspondía a los respectivos municipios.

De esta manera, el Impuesto Predial Unificado se constituye como un gravamen de tipo real, como lo define específicamente el artículo 587 del Acuerdo 1° de 1998, cuando establece: *"El impuesto predial es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces situados dentro de la jurisdicción del Distrito especial de Bogotá, sin perjuicio de las exoneraciones establecidas en las leyes y acuerdos vigentes"*. La doctrina<sup>2</sup> por su parte, ha considerado que un tributo es de tipo **real** cuando toma una situación o acto de riqueza sin consideración a la persona que debe pagarlo, ya que éste no tiene en cuenta las cualidades personales que afecten el sujeto pasivo (propietario o poseedor del inmueble).

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 del Decreto Distrital 352 de 2002, se tiene que el sujeto pasivo de la obligación tributaria en el Impuesto Predial Unificado es la persona natural o jurídica o sociedad de hecho propietaria o poseedora del predio ubicado en el Distrito Capital y, a quien le corresponde el cabal cumplimiento de las obligaciones formales del tributo. En lo pertinente, se destaca que el Impuesto Predial se causa el **1° de enero de cada año**.

De lo anterior, se concluye que, el Impuesto Predial al ser anual y causarse el 1° de enero del respectivo año gravable, lo que implica que se deben tener en cuenta las características jurídicas, físicas y económicas de los predios para ese momento, a efectos de identificar los elementos del tributo, de tal manera que, para determinar las circunstancias particulares de cada uno de los predios sujetos al gravamen al momento de su causación, es imperativo acudir al catastro, pues tanto la

---

<sup>2</sup> CAMACHO MONTOYA, Álvaro Eduardo, Tributos sobre la Propiedad Raíz en Colombia. Legis, 1997, pág. 37-38.

destinación, que determina la tarifa, como el avalúo, con el que se establece la base gravable, aparecen en el registro catastral.

A su turno, el artículo 20 *ibidem* prevé que la base gravable del impuesto está constituida por el valor que mediante autoavalúo establezca el contribuyente y debe corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de la causación del impuesto. En todo caso, se faculta a los contribuyentes para que determinen una base imponible en una cuantía superior a este valor, o pueden solicitar a las autoridades catastrales que revisen el avalúo catastral que consta en las bases de datos de esas autoridades.

Por otro lado, mediante el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010<sup>3</sup>, que modificó el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006<sup>4</sup>, se autorizó a los municipios y distritos a establecer el sistema de facturación para determinar oficialmente el tributo; sistema que fue acogido por el Distrito Capital mediante Acuerdo 648 de 2016<sup>5</sup>, por medio del cual el Consejo de Bogotá, estableció el Sistema mixto de declaración y facturación para los impuestos distritales.

Descendiendo al caso en concreto, la Sala encuentra que por medio de la Resolución n°.20993 de 24 de abril de 2017, el Subgerente de información económica de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD resolvió modificar el avalúo para las vigencias 2016 y 2017 del predio identificado con cédula catastral 006313410600000000, ubicado en la AK 68 22 05, como consecuencia del cambio de los usos de algunas de sus áreas, resultado lo siguiente:

<b>INFORMACIÓN ANTERIOR</b>				
<b>No.</b>	<b>NOMENCLATURA</b>	<b>CÉDULA CATASTRAL</b>	<b>VIGENCIA</b>	<b>AVALÚO</b>
1	AK 68 22 05	006313410600000000	2016	\$5.047.302.000
2			2017	\$5.047.302.000
<b>INFORMACIÓN ACTUAL</b>				
<b>No.</b>	<b>NOMENCLATURA</b>	<b>CÉDULA CATASTRAL</b>	<b>VIGENCIA</b>	<b>AVALÚO</b>
1	AK 68 22 05	006313410600000000	2016	\$1.238.455.000
2			2017	\$1.264.455.000

<sup>3</sup> Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

<sup>4</sup> Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

<sup>5</sup> Por el cual se simplifica el Sistema Tributario Distrital y se dictan otras disposiciones.

Posteriormente, mediante radicado el 05 de junio de 2017, INMUNIZADORA DE MADERAS SERRANO GOMEZ S.A, a través de su representante legal, solicitó a la Dirección de Impuestos de Bogotá, la devolución de pago en exceso de Impuesto Predial Unificado generada por la vigencia 2016 y 2017, como consecuencia de lo resuelto en la Resolución n°.20993 de 24 de abril de 2017.

Respecto de los pagos en exceso en materia tributaria, el Consejo de Estado, en sentencia de 20 del agosto de 2009, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, expediente n.º 250002327000200301816-01 expresó:

*“Se configuran “pagos en exceso” cuando se cancelan por impuestos sumas mayores a las que corresponden legalmente, y existe “pago de lo no debido”, en el evento de realizar pagos “sin que exista causa legal para hacer exigible su cumplimiento”.*

*Los pagos en exceso o de lo no debido se originan en las declaraciones, actos administrativos o providencias judiciales, cuando comportan un valor pagado de más o la ausencia de obligación, lo que da derecho a solicitar su compensación o devolución.*

*Existe un procedimiento unificado para solicitar y tramitar las devoluciones de lo pagado en exceso o indebidamente, para lo cual se debe atender lo dispuesto en los artículos 850 y siguientes del Estatuto Tributario y el Decreto 1000 de 1997.”*

Conforme a lo anterior, al no existir causa legal para hacer exigible el pago en exceso de un tributo, se hace necesaria la devolución de lo pagado de más, ya que el sujeto activo de la obligación tributaria sustancial, no puede enriquecerse a expensas del contribuyente, a quien solo cabe exigirle como carga tributaria aquello que la ley disponga como tal, pues así lo dispuso el artículo 683 del E.T.

En efecto, el artículo 144 del Decreto 807 de 1993<sup>6</sup>, permite a los contribuyentes de los tributos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos soliciten la devolución o compensación de los saldos a favor originados, entre otros eventos, por el pago en exceso de las obligaciones tributarias. Expresamente, el mencionado artículo indica:

***“Artículo 144°.- Devolución de Saldos a Favor. Los contribuyentes de los tributos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos, podrán solicitar la devolución***

---

<sup>6</sup> Por el cual se armonizan el procedimiento y la administración de los tributos distritales con el Estatuto Tributario Nacional y de dictan otras disposiciones.

*o compensación de los saldos a favor originados en las declaraciones, en pagos en exceso o de lo no debido, de conformidad con el trámite señalado en los artículos siguientes.*

*En todos los casos, la devolución de saldos a favor se efectuará una vez compensadas las deudas y obligaciones de plazo vencido del contribuyente. En el mismo acto que ordene la devolución, se compensarán las deudas y obligaciones a cargo del contribuyente.”*

Ahora, el artículo 23-3 *ibídem*, adicionado por el artículo 10 del Decreto 352 de 2002, consagra, expresamente la posibilidad de corrección de la Declaración de Impuesto Predial cuando se presenta la revisión del avalúo catastral, así:

**“Artículo 23-3. Corrección de la declaración de impuesto predial por revisión del avalúo catastral.** *Para efectos tributarios, el propietario o poseedor podrá solicitar revisión a las autoridades catastrales de los avalúos de formación, actualización o conservación de acuerdo con los procedimientos que regulan la materia*

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

De otra parte, en tratándose del pago en exceso se requiere de las correcciones que impliquen la disminución del valor a pagar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 589 del ET, aplicable por remisión del artículo 20 del Decreto 807 de 1993, modificado por el artículo 5 del Decreto Distrital 362 de 2002, cuyo tenor literal es el siguiente:

**“Artículo 589. Corrección que disminuyan el valor a pagar o aumenten el saldo a favor.** *Para corregir las declaraciones tributarias, disminuyendo el valor a pagar o aumentando el saldo a favor, se elevará solicitud a la Administración de Impuestos correspondiente (...).*

*La Administración debe practicar la Liquidación Oficial de Corrección, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la solicitud en debida forma; si no se pronuncia dentro de este término, el proyecto de corrección sustituirá a la declaración inicial. La corrección de las declaraciones a que se refiere este artículo no impide la facultad de revisión, la cual se contará a partir de la corrección o del vencimiento de los seis meses siguientes a la solicitud, según el caso.*

*Cuando no sea procedente la corrección, el contribuyente será objeto de una sanción equivalente al 20% del pretendido menor valor a pagar o mayor saldo a favor, la que será aplicada en el mismo acto mediante el cual se produzca el rechazo de la solicitud por improcedente. Esta sanción se disminuirá a la mitad, en el caso de que con ocasión del recurso correspondiente sea aceptada y pagada.*

*(...)”.*

Así, para corregir la declaración en el sentido de disminuir el valor a pagar, debía presentarse una solicitud ante la Administración, quien, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de radicación de la petición en debida forma, debía

pronunciarse, caso contrario el proyecto de corrección sustituiría a la declaración inicial.

Ahora, resulta del caso precisar que el artículo citado fue objeto de modificación por el artículo 274 de la Ley 1819 de 2016, que introdujo un nuevo procedimiento consiste en presentar la respectiva declaración por el medio al cual se encuentra obligado el contribuyente dentro del año siguiente al vencimiento del término para presentar la declaración, sin necesidad de presentar proyecto de corrección.

En lo que respecta a la entrada en vigencia de la norma que reguló el nuevo procedimiento, vale precisar que, pese a ser norma procedimental, su vigencia fue diferida por el legislador al momento en que cumplieran dos condiciones sujetas a un plazo: i) Una vez la administración realizará los ajustes informáticos necesarios y ii) lo informará así en su página web, plazo que no podía ser mayor a un año contado a partir del 1 de enero de 2017, conforme lo dispone el párrafo transitorio del artículo 274 de la Ley 1819 de 2016.

Pues bien, en diciembre de 2017, la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, comunicó en su página web que:

*“La Secretaría de Hacienda de Bogotá informa que:*

*A partir del primero de enero de 2018, las solicitudes para corregir declaraciones de impuestos distritales que impliquen menor valor a pagar o aumento del saldo a favor se deberán presentar directamente en los 11 bancos autorizados por la Secretaría de Hacienda para tal fin.*

*De esta forma, no se requerirá presentar la solicitud de corrección por menor valor ante la Dirección Distrital de Impuestos (DIB) de Bogotá. Los contribuyentes que hayan declarado valores superiores a los establecidos para los impuestos distritales, a excepción del impuesto predial, en el que no procede la corrección por menor valor, deben efectuar la liquidación de la declaración por corrección a través de la página [www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co), imprimirla y posteriormente presentarla en las sucursales bancarias, aclaró la Secretaría de Hacienda.*

*Los bancos autorizados son: Bancolombia, BBVA, de Bogotá, GNB Sudameris, Popular, Colpatria, Itaú Corpbanca, de Occidente, Citibank, AV Villas y Davivienda*

*Esta medida les facilita a los ciudadanos la corrección de las declaraciones gracias al ajuste informático realizado para dar cumplimiento al párrafo transitorio del Artículo 274 de la Ley 1819 de 2016.*

*Asimismo, la Entidad aclaró que las correcciones que disminuyen el valor a pagar o aumenten el saldo a favor, se deben presentar dentro del año siguiente al vencimiento del plazo para declarar cada impuesto.”*

Con fundamento en lo anterior, a partir del 01 de enero del 2018, entró en vigencia la modificación al artículo 589 introducida por el artículo 274 de la Ley 1819 de 2016, para los impuestos administrados por el ente territorial, como quiera que justo ese

día se cumplieron las dos condiciones previstas por el legislador para tal fin, de suerte que, al ser el 2017 la vigencia discutida, resulta del caso aplicar el procedimiento de corrección de la declaración antes de la modificación indicada.

Ahora, respecto al requisito de la corrección de la declaración tributaria, previo a la solicitud de devolución del pago en exceso, el Consejo de Estado ha establecido que dicho requisito es exigible cuando se trata de devoluciones por el pago excesivo de un tributo, en tanto cualquier ingreso exento que se haya declarado, obedece a un error atribuible al contribuyente, pues es éste quien registra los datos en el correspondiente formulario de declaración. Lo cual no ocurre en la devolución de lo indebidamente pagado, dada la ausencia de causa que genere una obligación tributaria.

Al efecto, el Alto Tribunal Contencioso, en recientes pronunciamientos<sup>7</sup>, indicó:

***“Condiciones para la devolución por pago en exceso***

*La demandada en su escrito de apelación adujo la improcedencia de la solicitud de devolución de pago en exceso presentada por Plastilene con fundamento en que la demandante omitió la presentación del proyecto de corrección de sus declaraciones de ICA de 2010, 2011 y 2012, al considerar que este es un requisito para la devolución del pago en exceso.*

*Al respecto, esta Sala ha establecido que el contribuyente que presentó y pagó una declaración respecto de la cual pretende la devolución de un pago en exceso, deberá corregirla, puesto que, de lo contrario dicha declaración quedaría en firme y se presumirá válida, y por ende, será válido también el pago de las sumas contenidas en esta:*

*“En ese orden, la Sala advierte que el término de firmeza de la declaración tributaria presentada el 29 de mayo de 2008 se cumplía el 29 de mayo de 2010, y como no se presentó ninguna de las causales para que se interrumpiera dicho término, y ninguna de las partes adelantó actuación alguna para modificarla, la misma se encuentra en firme y no es susceptible de discusión que vaya en contra de la seguridad jurídica que protege esta figura jurídica.*

*Se debe tener en cuenta que los pagos en exceso surgen cuando se paga un mayor valor al señalado en el título (declaraciones, liquidación oficial de revisión, actos administrativos o providencias judiciales), en el caso concreto el contribuyente estaba obligado a presentar la declaración del impuesto al patrimonio por el año 2008 y pagó el valor determinado en la declaración que se encuentra en firme, razón por la que no se evidencia un pago en exceso.*

---

<sup>7</sup> Sentencia de 30 de julio de 2020, C.P. Dr. Milton Chávez García. Expediente: 25000-23-37-000-2016-01073-01(23714)

Conforme con las anteriores consideraciones, en el sub judice se comprobó que, al encontrarse en firme la declaración del impuesto al patrimonio presentada por la demandante, no habrá lugar a devolver suma alguna por los conceptos solicitados por la demandante, por cuanto la misma goza de validez y se presume su veracidad en aplicación del artículo 746 del E.T., ya que sobre la misma no se presentó ninguna discusión ante la administración ni fue modificada por la demandante.”<sup>8</sup>

(Subraya la Sala)

Según lo anterior, la devolución de un pago en exceso debe encontrarse soportada y demostrada en un título que evidencie la diferencia entre la suma efectivamente a cargo del contribuyente, y el valor pagado en exceso objeto de la solicitud de devolución<sup>9</sup>. Si el pago en exceso se efectuó con la presentación de una declaración tributaria, es necesario corregir esta en el término señalado en la ley para ello, de manera que la corrección refleje el menor valor a pagar a cargo del contribuyente.”

Conforme a lo anterior, la devolución de un pago en exceso debe encontrarse soportada y demostrada en título que evidencia la diferencia entre la suma efectivamente a cargo del contribuyente, y el valor pagado en exceso objeto de devolución, por lo que, el requisito de modificación constituye regla general para aquellos casos en los que se pretenda la devolución por un pago en exceso.

Del material allegado al proceso, la Sala observa que el contribuyente pagó el Impuesto Predial Unificado para la vigencia 2017 el 04 de abril del mismo año, por medio de la factura emitida por la Administración n.º.2017301041670893473, en la que se liquidó un valor total a pagar de \$40.685.000, teniendo en consideración un avalúo catastral de \$5.576.957.000, así:

AÑO GRAVABLE		Factura		No. Referencia Recaudo	
2017		Impuesto Predial Unificado		17015142352	
ALCALDÍA Mayor de BOGOTÁ D.C.		Factura Número		401	
		2017301041670893473			
A. IDENTIFICACIÓN DEL PREDIO					
1. CHIP AA0211XBCM		2. DISTRIBUCIÓN AK 66 22 03		3. MATRÍCULA INMOBILIARIA 050001721091	
B. DATOS DEL CONTRIBUYENTE					
4. TIPO	5. No. IDENTIFICACIÓN	6. NOMBRES Y APELLIDOS O RAZÓN	7. CALIDAD	8. DIRECCIÓN DE NOTIFICACIÓN	9. MUNICIPIO
	80000506	INMUNIZADORA DE MADERAS SERRANO	PROPIETARIO	KR 665 22 13	BOGOTÁ, D.C.
C. LIQUIDACIÓN FACTURA					
11. AVALÚO CATASTRAL 5,576,957,000		12. DESTINO HACENDARIO 84-INDUSTRIALES EN SUELO RURAL Q		13. TARIFA 50	14. % EXENCIÓN 0
15. VALOR DEL IMPUESTO A CARGO 55,770,000		16. DESCUENTO POR INCREMENTO DIFERENCIAL 15,085,000		17. VALOR DEL IMPUESTO AJUSTADO 40,685,000	
D. PAGO					
DESCRIPCIÓN					
18. VALOR A PAGAR	VP	HASTA 07/04/2017 (0000000000)	HASTA 16/06/2017 (0000000000)		
19. DESCUENTO POR PRONTO PAGO	TD	45,713,000	45,713,000		
20. DESCUENTO ADICIONAL	DA	4,571,000	0		
21. TOTAL A PAGAR	TP	40,685,000	45,286,000		
E. PAGO CON PAGO VOLUNTARIO					
1. PAGO VOLUNTARIO	AV	4,571,000	4,571,000		
2. TOTAL CON PAGO VOLUNTARIO	TA	45,286,000	49,857,000		
G. MARQUE LA FECHA DE PAGO CON APORTE VOLUNTARIO					
1		HASTA 07/04/2017 (0000000000)		HASTA 16/06/2017 (0000000000)	

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 27 de junio de 2018, exp. nro. 20908, C.P. Milton Chaves García.

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencias del 28 de febrero de 2008, exp. nro. 15924, C.P. Ligia López Díaz y del 23 de septiembre de 2010, exp. nro. 17669, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

Banco de Bogotá 020 San José  
 04/04/2017 10:58 AM Trans: 378  
 81020308879901 74326928  
 Valor Efectivo: 0.00  
 Vr. Cheq: 40.655.000.00 1  
 TC o MV o CCOT: 0.00  
 Valor Total: 40.655.000.00  
 2144 Impuestos Distritales

Oficina San José  
 - 4 ABR 2017  
 CHEQUE 3  
 SE NEGRO CON PAJO

Posteriormente, se advierte que el **05 de junio de 2017**, el contribuyente presentó proyecto de la corrección de la declaración del Impuesto Predial Unificado, para la vigencia 2017, del predio ubicado en AK 68 No. 22-05, a través de la cual, liquidó un total valor a pagar de \$12.008.000 y un saldo a favor de \$26.677.000, teniendo en cuenta el ajuste al valor del avalúo catastral realizado por la Administración, así:

Vigencia	Declaración Inicial	Proyecto de Corrección	Saldo a Favor sin descuento
2017	Avalúo Catastral: \$5.576.957.000 Tarifa: 10 x 1000 Impuesto: \$45.713.000 Total a pagar: \$40.665.000	Avalúo Catastral: \$1.264.038.000 Tarifa: 9.5 x 1000 Impuesto: \$12.008.000 Total a pagar: \$0	\$ 26.677.000

Con fundamento en los nuevos valores registrados, y al dar respuesta a la solicitud de devolución presentada, la Administración emitió la Resolución nº.DDI036845 de 08 de agosto de 2017, mediante la cual resolvió negar la devolución, sosteniendo como argumento principal que la factura cancelada a través de la cual el contribuyente pagó el Impuesto Predial Unificado para la vigencia 2017, no es susceptible de modificación alguna, conforme lo dispone el literal e) del artículo 11 del Decreto 474 de 2016 así: *“en los casos en que el contribuyente no esté de acuerdo con la factura expedida por la Administración Tributaria Distrital, estará obligado a declarar y pagar el tributo conforme el sistema declarativo dentro de los plazos establecidos por la Secretaria Distrital de Hacienda, caso en el cual la factura perderá fuerza ejecutoria y contra la misma no procederá recurso alguno.”*

Ahora, dado que el problema jurídico principal gira en torno a establecer si el pago de la factura por medio de la cual se liquida el Impuesto Predial Unificado impide su posterior corrección para conformar el título que sirve de sustento para solicitar un saldo pagado en exceso, resulta del caso realizar las siguientes precisiones:

A través del artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, que modificó el artículo 69 de la Ley 1111 de 2016, se dispuso establecer el sistema de facturación para la determinación de los tributos, así:

*“ARTÍCULO 354. Modifíquese el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, el cual quedará así:*

**ARTÍCULO 69. Determinación oficial de los tributos territoriales por el sistema de facturación.** *Sin perjuicio de la utilización del sistema de declaración, para la determinación oficial del impuesto predial unificado, del impuesto sobre vehículos automotores y el de circulación y tránsito, las entidades territoriales podrán establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo.*

*Este acto de liquidación deberá contener la correcta identificación del sujeto pasivo y del bien objeto del impuesto (predio o vehículo), así como los conceptos que permiten calcular el monto de la obligación. La administración tributaria deberá dejar constancia de la respectiva notificación.*

*Previamente a la notificación de las facturas la administración tributaria deberá difundir ampliamente la forma en la que los ciudadanos podrán acceder a las mismas.*

*La notificación de la factura se realizará mediante inserción en la página web de la Entidad y, simultáneamente, con la publicación en medios físicos en el registro, cartelera o lugar visible de la entidad territorial competente para la Administración del Tributo territorial. El envío que del acto se haga a la dirección del contribuyente surte efecto de divulgación adicional sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada.*

*En los casos en que el contribuyente no esté de acuerdo con la factura expedida por la Administración Tributaria, estará obligado a declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración dentro de los plazos establecidos, caso en el cual la factura perderá fuerza ejecutoria y contra la misma no procederá recurso alguno. En los casos en que el contribuyente opte por el sistema declarativo, la factura expedida no producirá efecto legal alguno.*

*En aquellos municipios o distritos en los que no exista el sistema autodeclarativo para el correspondiente impuesto, el contribuyente podrá interponer el recurso de reconsideración dentro de los dos meses siguientes a la fecha de notificación de la factura.*

*El sistema de facturación podrá también ser usado en el sistema preferencial del impuesto de industria y comercio.” (Subrayado fuera de texto)*

De manera que, para cada vigencia fiscal la Administración Tributaria debe expedir la factura correspondiente al Impuesto Predial Unificado, que prestará mérito ejecutivo, no obstante, en los casos en los que el contribuyente no esté de acuerdo con la factura expedida, estará obligado a declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración dentro de los plazos establecidos.

Ahora, la factura que emite la Administración, para el pago del Impuesto Predial Unificado es opcional, por cuanto el contribuyente tiene la oportunidad de utilizar el esquema de declaración tributaria, de acuerdo con el parágrafo del artículo 8º del Decreto 474 de 2016, cuando:

**Artículo 8º. Pago del Impuesto Predial Unificado.** *El impuesto Predial Unificado se pagará de acuerdo con la resolución que expida la Secretaría Distrital de Hacienda a través de la cual establece los lugares, plazos y descuentos para la presentación de las declaraciones tributarias y el pago de los impuestos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos, en una de las siguientes modalidades:*

- a) *En su totalidad y en un solo pago durante el primer semestre del correspondiente año a través de la factura.*
- b) *En cuotas de igual valor previa declaración privada cuando se opte por el Sistema de Pago Alternativo por Cuotas Voluntario (SPAC)*
- c) *A través de declaración privada.*

Parágrafo. Procederá el esquema de declaración tributaria por la respectiva vigencia fiscal, en los siguientes casos:

- El sujeto pasivo o responsable, no esté de acuerdo con los datos de la liquidación del impuesto.
- El sujeto pasivo o responsable opte por el Sistema de Pago Alternativo por Cuotas Voluntario (SPAC)
- Cuando por cualquier circunstancia ajena a la gobernabilidad de la Dirección Distrital de Impuesto de Bogotá, la factura no se haya expedido.
- El Sujeto pasivo o responsable requiera presentar declaración sin pago.
- Los contribuyentes exentos de que trata el artículo 7 del Acuerdo 648 de 2016, previa adopción de las pertinentes condiciones técnicas.
- Los contribuyentes que hayan solicitado revisión de avalúo de la vigencia fiscal en curso, ante la Unidad Administrativa Especial de Catastro.
- Los Sujetos pasivo de predio a quienes a primero de enero de cada año no se les haya fijado avalúo catastral.” (subrayado fuera de texto)

Así, al interpretar las normas transcritas es posible concluir que, para optar por el sistema declarativo, por no estar de acuerdo con la factura expedida, el contribuyente debe tener certeza de los elementos del tributo al momento de cancelar la factura, pues es la única forma de tener seguridad frente a los datos de la liquidación del impuesto.

De manera que, para la Sala es claro que, al momento de cancelar la factura, esto es, el 04 de abril de 2017, el responsable tributario no se encontraba inmerso en ninguna de las situaciones que lo obligara a hacer uso del esquema de declaración tributaria, pues solo fue con posterioridad a su cancelación que tuvo certeza de la determinación de los elementos para liquidar el tributo.

Así, como para esta fecha el avalúo catastral estaba determinado en \$5.047.302.000, era ésta la base gravable que debía considerarse para la liquidación del tributo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 20 del Decreto 352 de 2002.

Ahora, teniendo en consideración que la revisión del avalúo catastral fue posterior al pago del Impuesto Predial Unificado, de acuerdo con el artículo 23-3 del Decreto 807 de 1993, citado en precedencia, el contribuyente, una vez conocido el ajuste en el valor del avalúo, contaba con dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión para corregir la declaración inicialmente presentada sin necesidad de trámite adicional alguno, decisión que resulta facultativa, en el entendido de que, el contribuyente es quien decide si corrige sus declaraciones, conforme la modificación realizada, para que esta sea aplicable a periodos anteriores, si es que así se dispuso, o prefiere que ésta sea destinada, únicamente, a periodos posteriores; no obstante, si pretende hacer uso de su derecho a solicitar la devolución de lo que considera pagado en exceso, debe constituir un título jurídico que sustente la diferencia, como se pasa a explicar.

De manera que, al no haber pronunciamiento alguno por parte de la Administración, respecto del proyecto de corrección puesto de presente a través de la solicitud radicada de 05 de junio de 2017, se entiende que éste sustituye la declaración inicial y en ese entendido se constituyó como el título jurídico, fundamento que evidenció la diferencia objeto de solicitud de devolución.

Adicionalmente, resulta del caso precisar que, conforme al numeral b) del artículo 11 del Decreto 474 del 2016, las facturas quedarán ejecutoriadas y por lo tanto prestarán mérito ejecutivo el día hábil siguiente de la fecha establecida como máxima para pagar el impuesto a cargo, expresamente el citado artículo indica:

*“Artículo 11°. Procedimiento de facturación. Para la facturación del Impuesto Predial Unificado y del Impuesto de Vehículos Automotores se llevará a cabo el siguiente procedimiento:*

*(...)*

*B) La Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá expedirá las correspondientes facturas por concepto de Impuesto Predial Unificado y Vehículos Automotores durante el primer trimestre de cada año fiscal, las cuales quedarán ejecutoriadas y prestarán mérito ejecutivo al día hábil siguiente de la fecha establecida como máxima para pagar el impuesto a cargo.*

(...) ”

En los términos del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la fuerza ejecutoria de los actos administrativos es la capacidad de que goza la administración para hacer cumplir por sí mismo sus propios actos, es decir, que tal cumplimiento no depende de la intervención de autoridad distinta a la de la misma administración. La fuerza ejecutoria de un acto administrativo se predica una vez este se encuentre en firme, pues es a partir de este momento que la ejecución de un acto puede surtirse.

De esta manera, de la interpretación del artículo citado, se deduce que, las facturas quedarán en firme y podrán ser ejecutadas hasta el día hábil siguiente a la fecha establecida como máxima para pagar el impuesto, en consecuencia, antes de este término al no poderse predicar su firmeza, tanto la administración como el declarante pueden modificar o corregir el contenido del denunció fiscal.

Para el caso en concreto, mediante la Resolución SDH-000459 de 19 de diciembre de 2016, la Secretaría Distrital de Hacienda, estableció los lugares, plazos y descuentos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, indicando que, para el Impuesto Predial Unificado, año gravable 2017, el plazo máximo para declarar y pagar sería el 16 de junio de 2017.

Así las cosas, no fue hasta el **20 de junio de 2017**, día hábil siguiente el vencimiento del plazo para declarar, que la factura adquirió firmeza, no obstante, teniendo en que cuenta que se presentó un proyecto de corrección de la declaración el **05 de junio de 2017**, con miras a “*modificar*” los elementos establecidos en la factura, entiende la Sala que, dado que efectuó antes de que se predicara la firmeza de la misma, esta actuación se ajusta a derecho y debe entenderse como una sustitución de la factura cancelada.

Por otro lado, si bien es cierto, la factura, para estos efectos, se constituye como un verdadero acto administrativo, por ser una declaración de voluntad unilateral en el ejercicio de una función administrativa, en virtud del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política, según el cual las “*las formas no deben convertirse en un obstáculo para la*

*efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización*<sup>10</sup>, resulta exagerado no aceptar el proyecto de corrección de la declaración radicado el 05 de junio de 2017, sobre el que además no hubo pronunciamiento alguno por parte de la Administración, como una “*modificación o corrección*” a la factura cancelada en 04 de abril de 2017, sólo para negar la solicitud devolución y/o compensación pretendida con fundamento en una decisión proferida por la misma Administración, esto es, en virtud de la Resolución nº.20993 de 24 de abril de 2017, a través de la cual Unidad Administrativa de Catastro Distrital, fijó de oficio, para el predio en discusión y la vigencia 2017, el avalúo catastral en \$1.264.455.000

Todo lo anterior, lleva a inferir que, al no existir un procedimiento reglado en el ordenamiento jurídico que se ajustará a la situación en la que se encontraba el contribuyente, el proyecto de corrección de la declaración del Impuesto Predial, que utilizó el demandante para poner de presente las modificaciones realizadas por la misma Administración, era la única manera de poner en evidencia los verdaderos elementos de la relación jurídico tributaria para el año gravable 2017, a efectos de proteger los derechos del contribuyente.

Así, analizadas las pruebas en conjunto encuentra la Sala que el obrar de la Administración no se ajustó a derecho, teniendo en cuenta que el contribuyente a través del proyecto de corrección presentado el 05 de junio de 2017, demostró el valor de la suma que pretendía en devolución, esto es, la diferencia entre la suma efectivamente a su cargo, y el valor pagado en exceso, por lo que habría lugar a la devolución de pago en exceso, tal y como se estableció en el fallo de primera instancia.

Finalmente con relación al argumento puesto de presente en el recurso de apelación sobre la diferencia e importancia de las leyes imperativas y supletorias, debe aclararse que si bien es cierto por mandato legal, el propietario o poseedor del bien inmueble debe pagar el Impuesto Predial Unificado, también lo es que por la misma vía, la Administración está obligada a devolver o compensar los saldos a favor del contribuyente en los casos en los que se demuestre su existencia y los requisitos legales para su procedencia, así, como para el presente caso resultó probada tal circunstancia no hay lugar a desconocer el derecho que le asiste al demandante. Por lo que tampoco prospera tal argumento.

---

10 Sentencia de Constitucionalidad de 19 de abril de 2010, T 268/10, M.P. Dr. Jorge Iván Palacios Palacios.

Así las cosas, al no haber prosperado los cargos de apelación, se procederá a confirmar la sentencia de primera instancia proferida el 06 de febrero de 2020, por el Juzgado 41 Administrativo de Bogotá adscrito a la Sección Cuarta, conforme a los anteriores considerandos.

**- Condena en costas en segunda instancia.**

Respecto de la condena en costas en esta instancia judicial, y aplicando la posición jurisprudencial del Consejo de Estado<sup>11</sup>, de conformidad con las reglas previstas en los numerales 3° y 8° del artículo 365 del CGP, aplicable por remisión del artículo 188 del CPACA, que prevén la condena en costas cuando aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, la Sala verifica que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas, **por lo que no se le condenará en costas.**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Juzgado 41 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el 06 de febrero de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** No se condena en costas, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO: RECONOCER** personería jurídica a MARÍA MERCEDES SOTO GALLEGO como apoderado de la entidad demandada, en los términos y para los efectos del poder visible en el expediente digital carpeta denominada “03.Alegatos demandada +poder”.

**CUARTO:** Conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011 concordante con los

---

<sup>11</sup> Sentencia del 6 de julio de 2016 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, expediente No. 25000-23-37-000-2012-00174-01, y sentencia del 30 de agosto de 2016 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, expediente No. 050012333000201200490-01 [20508].

artículos 2 y 8 de la Ley 2213 de 2022, **NOTIFICAR ELECTRÓNICAMENTE** la presente providencia al apoderado de la parte demandante al correo electrónico: [pilaruribe@telmex.net.co](mailto:pilaruribe@telmex.net.co) y [contabilidad@inmunizadoraserranogomez.com](mailto:contabilidad@inmunizadoraserranogomez.com); al apoderado de la parte demandada al correo electrónico: [notificacionesjudiciales@alcaldiabogota.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@alcaldiabogota.gov.co), [repciondemandas@shd.gov.co](mailto:repciondemandas@shd.gov.co) y [msoto@shd.gov.co](mailto:msoto@shd.gov.co); y al Agente del Ministerio Público al correo [namartinez@procuraduria.gov.co](mailto:namartinez@procuraduria.gov.co).

**QUINTO:** En firme el presente proveído, y hechas las anotaciones correspondientes, remítase el expediente al Juzgado de origen.

### **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutida y aprobada en la sesión realizada en la fecha.

(Firma Electrónica)  
**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**  
**Magistrado**

(Firma Electrónica)  
**GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**  
**Magistrado**

(Firma Electrónica)  
**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
**Magistrado**

**CONSTANCIA:** Esta providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.