

Cartagena de Indias D. T. y C., once (11) de febrero de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado	13001-23-33-000-2015-00654-00
Demandante	Distrito de Cartagena
Demandado	Nación – Ministerio de Transporte
Tema	Falta de competencia para expedición de acto administrativo que impone obligación de saldos a favor, por concepto de impuesto predial
Magistrado Ponente	Óscar Iván Castañeda Daza

II.- PRONUNCIAMIENTO

Se procede a dictar sentencia de primera instancia, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el Distrito de Cartagena, contra la Nación – Ministerio de Transporte.

III.- ANTECEDENTES

3.1. DEMANDA¹

3.1.1. PRETENSIONES²

La parte demandante pretende que se declare la nulidad de las Resoluciones No. 0003314 de fecha 5 de noviembre de 2014, por la cual se impone la devolución de saldos a favor del Ministerio de Transporte por

¹ Fl. 1 - 10 cuaderno 1

² Fl. 2 cuaderno 1

Rad. 13001-23-33-000-2015-00654-00

concepto de pagos consignados en exceso del impuesto predial de unos inmuebles identificados con la cédula catastral No. 01-01-0234-0001-000, 01-01-0204-0001-000 y 01-01-0204-0011-000 localizados en la Ciudad de Cartagena, expedida por el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Transporte; y la No. 000987 de 17 de abril de 2015, en la cual se resuelve el recurso de reposición contra el anterior acto administrativo, confirmándolo.

A título de restablecimiento del derecho, solicita que se declare que la suma de \$18.916.357 fue amortizada al impuesto predial unificado y sobretasa al medio ambiente del predio identificado con la referencia catastral No. 01-01-0234-0001-000; que la suma de \$1.579.473.848 fue amortizada al impuesto predial unificado e impuesto de sobretasa al medio ambiente del predio identificado con la referencia catastral No. 01-01-0204-0001-000; y que la suma de \$104.199.505 fue amortizada al impuesto predial unificado e impuesto de sobretasa al medio ambiente del predio identificado con la referencia catastral 01-01-0204-0011-000.

Solicita además, que se condene en costas al Ministerio de Transporte.

3.1.2. HECHOS³

Se afirma en la demanda que Mediante Resolución No. 003314 del 5 de noviembre de 2014, el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Transporte impuso a la Alcaldía Distrital de Cartagena, la devolución de saldos por concepto de pagos consignados en exceso del impuesto predial respecto de los predios identificados con referencias catastrales No. 01-01-0204-0001-000, 01-01-0234-0001-000 y 01-01-0234-0001-00 de las vigencias 2007, 2008, 2009 y 2010; por valor de \$1.579.473.848.60, \$52.123.715 y \$104.199.505, respectivamente.

Contra la referida resolución se interpuso recurso de reposición, manifestando que el Ministerio de Transporte carecía de competencia para expedir el acto administrativo recurrido y alegando la inexistencia de las sumas reclamadas. El recurso fue resuelto mediante Resolución No. 003314 del 5 de noviembre de 2014, confirmando la decisión.

³ Fl. 2 - 4 cuaderno 1

3.1.3 NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Como concepto de la violación, la entidad demandante sostuvo en síntesis que el Ministerio de Transporte carecía de competencia para expedir los actos demandados, toda vez que, la facultad para determinar saldos a su favor por concepto de pagos consignados en exceso del impuesto predial no le ha sido asignada por la Constitución o la ley; y que en el Distrito de Cartagena es el Jefe de la División de Impuestos Distritales el competente por disposición del artículo 853 del Estatuto Tributario Nacional, para otorgar devoluciones de saldos a favor por pago en exceso. En consecuencia, al no ostentar dicha función no podía ser delegada al Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Transporte, que fue el funcionario que expidió los actos acusados.

Plantea además, que los actos están viciados con falsa motivación por inexistencia de las sumas impuestas en los actos demandados, ya que respecto del predio con la referencia catastral No. 01-01-0234-0001-000 no existe un saldo a favor de \$52.123.715, pues dichas sumas fueron utilizadas para amortizar el impuesto predial unificado y la sobretasa al medio ambiente para la vigencia de 2011.

En cuanto al predio con referencia catastral No. 01-01-0204-0001-000, la suma de \$1.579.473.848 determinada como saldo a favor, fue aplicada a la totalidad de la deuda de la vigencia 2011 del mismo inmueble e incluso se hizo un abono a la vigencia 2012; y en lo que respecta al predio con cédula catastral No. 01-01-0204-0011-000, no es cierto lo expuesto en los actos demandados en cuanto a la existencia de un saldo a favor por valor de \$104.199.505, ya que los saldos que se han generado son por valores y conceptos diferentes, además, no existe saldo a favor de la entidad demandada, ya que el que de generó para la vigencia reclamada fue amortizado al pago del impuesto predial y sobretasa al medio ambiente.

3.2. CONTESTACIÓN⁴

La entidad demandada se opuso a las pretensiones de la demanda, argumentando que la misma carece de fundamentos fácticos y legales. En ese sentido, señaló que el Ministerio de Transporte, a través de la

⁴ Fl. 82 - 85 cuaderno 1

Rad. 13001-23-33-000-2015-00654-00

Subdirección Administrativa y Financiera, tiene como función la de administrar los bienes muebles e inmuebles del Ministerio y como tal, está en uso del legítimo derecho que consagra el artículo 424 del Estatuto Tributario Distrital de solicitar la devolución de saldos a favor de la Nación, donde aparecen unas obligaciones claras, expresas y exigibles en los Oficios 2010321038412 del 28 de junio de 2010, 2010321038542 del 25 de junio de 2010 y 20103210380472 del 25 de junio de 2010, suscritos por el Jefe de la División de Impuestos del Distrito de Cartagena, por lo tanto, está legitimada la entidad para reclamar la devolución de dichos saldos a favor. Que dicha facultad está atribuida a la mencionada Subdirección, de conformidad con la Resolución No. 1154 del 27 de marzo de 2009, modificada por la Resolución No. 6754 de 30 de diciembre de 2011.

En cuanto la alegada inexistencia de las sumas reclamadas por el Ministerio de Transporte, sostiene que el Distrito de Cartagena no podía amortizar el valor de los saldos por concepto de impuesto predial a favor del Ministerio, de cada uno de los predios señalados, por cuanto estos para la fecha en que presuntamente se hicieron las amortizaciones, habían sido transferidos al Instituto Nacional de Vías, por lo tanto, se trataba de bienes que para esas fechas ya no eran de propiedad del Ministerio, sino de otra entidad.

3.3. TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

La demanda fue admitida mediante auto de fecha 8 de septiembre de 2016⁵. La audiencia inicial tuvo lugar el 2 de abril de 2019, en la que se decretó la práctica de prueba documental, se prescindió de la audiencia de pruebas y se ordenó la presentación de alegatos de conclusión por escrito⁶.

3.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN⁷

Solamente la parte demandante presentó alegatos de conclusión, manifestando que en este caso ha operado la caducidad ya que la Resolución 987 del 15 de abril de 2015, por la cual se resolvió un recurso de

⁵ Fl. 71 – 72 cuaderno 1.

⁶ Fl. 118 - 122 cuaderno 1.

⁷ Fl. 273 cuaderno 1.

reposición, se notificó el 2 de junio de 2015, mientras que la demanda se presentó el 5 de octubre de 2015, es decir, tres días después de vencido el término.

3.5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No rindió concepto.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que, de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, en el desarrollo de las etapas procesales de esta primera instancia se ejerció control de legalidad de estas. Por ello se procede a dictar sentencia de primera instancia.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en primera instancia, por disposición del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en primera instancia de los asuntos tributarios, cuando la cuantía sea superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, como sucede en este caso.

5.3. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con la fijación del litigio hecha en la audiencia inicial, le corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Hay lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos acusados?
Para resolver este planteamiento, corresponde a la Sala establecer:

¿El Ministerio de Transporte, a través de su Subdirección Administrativa y Financiera, era el competente para imponer al Distrito de Cartagena la devolución de saldos a su favor por pago en exceso de impuesto predial correspondientes a inmuebles localizados en esta entidad territorial?

¿El Distrito de Cartagena podía amortizar saldos a favor del Ministerio de Transporte, al pago del impuesto predial y sobretasa al medio ambiente a vigencias fiscales del 2011 y posteriores, cuando la propiedad de dichos predios se había transferido a otra entidad, o por el contrario, debe considerarse que las cifras determinadas por el Ministerio como saldos a su favor son inexistentes?

5.2. TESIS

La Sala sostendrá como tesis, que sí hay lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos acusados, al quedar acreditado que el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Transporte carecía de competencia funcional para imponer al Distrito de Cartagena la devolución de saldos a favor por concepto de impuesto predial, pues dicha obligación solamente puede nacer de un acto expedido por el funcionario competente de la entidad que funja como sujeto activo del tributo.

Adicionalmente, se sustentará que el Distrito de Cartagena aportó las pruebas que dan cuenta de que, en efecto, se hizo la amortización de los saldos a favor para las vigencias 2011 y siguientes, sin embargo, no se cuentan con documentos que permitan afirmar que para esa fecha la propiedad de los predios se había transferido a una entidad diferente como es el INVIAS; y que con ocasión de ello no fuera procedente la amortización.

5.3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.3.1. De la competencia para la devolución de saldos a favor en materia de impuestos



Rad. 13001-23-33-000-2015-00654-00

El artículo 850 del Estatuto Tributario Nacional, en lo relacionado con la procedencia de la devolución de saldos a favor y la competencia funcional para hacerlas efectivas, establece:

“ARTICULO 850. DEVOLUCIÓN DE SALDOS A FAVOR. <Artículo modificado por el artículo 49 de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias podrán solicitar su devolución.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver oportunamente a los contribuyentes, los pagos en exceso o de lo no debido, que éstos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor”.

“ARTICULO 853. COMPETENCIA FUNCIONAL DE LAS DEVOLUCIONES. Corresponde al Jefe de la Unidad de Devoluciones o de la Unidad de Recaudo encargada de dicha función, proferir los actos para ordenar, rechazar o negar las devoluciones y las compensaciones de los saldos a favor de las declaraciones tributarias o pagos en exceso, de conformidad con lo dispuesto en este título.

Corresponde a los funcionarios de dichas unidades, previa autorización, comisión o reparto del Jefe de Devoluciones, estudiar, verificar las devoluciones y proyectar los fallos, y en general todas las actuaciones preparatorias y necesarias para proferir los actos de competencia del Jefe de la Unidad correspondiente”.

Por su parte, el Estatuto Tributario Distrital de Cartagena, también sobre la procedencia de saldos a favor y la competencia funcional de devoluciones, en su artículo 424 establece:

“ARTÍCULO 424. – DEVOLUCION DE SALDOS A FAVOR. – Los contribuyentes de los tributos administrados por la Tesorería General Distrital, podrán solicitar la devolución 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



Rad. 13001-23-33-000-2015-00654-00

contribuyente. En el mismo acto que ordene la devolución, se compensarán las deudas y obligaciones a cargo del contribuyente”.

“ARTÍCULO 426.– COMPETENCIA FUNCIONAL DE DEVOLUCIONES. – **Corresponde a la Tesorería General Distrital**, ejercer las competencias funcionales consagradas en el artículo 853 del Estatuto Tributario Nacional.

Los funcionarios de dicha dependencia, previamente autorizados o comisionados por el Tesorero General, tendrán competencia para adelantar las actuaciones contempladas en el inciso segundo de dicho artículo”.

5.3.2. Competencias del Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Transporte

El Decreto 87 de 2011, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias, en su artículo 20 establece las funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera, en los siguientes términos:

“**ARTÍCULO 20. SUBDIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA.** Son funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera las siguientes:

20.1. Planear, coordinar, ejecutar, controlar y evaluar las actividades relacionadas con la administración de los servicios generales y de apoyo logístico para el correcto funcionamiento del Ministerio.

20.2. Ejecutar las políticas, planes, programas y demás acciones relacionadas con la gestión presupuestal, contable y de tesorería del organismo.

20.3. Preparar, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación el anteproyecto anual de presupuesto.

20.4. Preparar el Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC del Ministerio y presentar ante la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público las solicitudes respectivas.

20.5. Realizar la consolidación y presentación de los Estados Financieros del Ministerio.

20.6. Ejecutar y controlar los procesos de administración y adquisición de bienes y servicios requeridos para el normal funcionamiento del Ministerio.

20.7. Controlar el archivo y la correspondencia del Ministerio de conformidad con las normas legales vigentes y las directrices emitidas por la Secretaría General.

20.8. Administrar los bienes muebles e inmuebles del Ministerio.



20.9. Las demás que le sean asignadas”.

5.3.1. El vicio falta de competencia como causal de nulidad del acto administrativo

El artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que la nulidad de los actos administrativos procederá, entre otras razones, cuando hayan sido expedido sin competencia.

Por su parte, el Consejo de Estado se ha pronunciado respecto del vicio de falta de competencia, en los siguientes términos:

*“En efecto, la ‘competencia es la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinar función’, razón por la cual la doctrina ha entendido que la incompetencia o **falta de competencia se materializa cuando el autor profiere un acto pese a que no tenía el poder legal para expedirlo**, es decir, cuando la decisión se toma sin estar facultado legalmente para ello.*

En otras palabras, dicho reproche se configura cuando el acto es proferido por fuera de las competencias legales y constitucionales atribuidas al servidor público o la Corporación respectiva, esto es, por fuera de las ‘atribuciones que el ordenamiento jurídico ha otorgado’⁸.

5.6. CASO CONCRETO

5.6.1. Hechos relevantes probados

5.6.1.1. Mediante Resolución No. 0033217 del 5 de noviembre de 2014⁹, el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Transporte impuso a la Alcaldía Distrital de Cartagena, la devolución de saldos por concepto de pagos consignados en exceso del impuesto predial de los siguientes predios:

⁸ Sentencia de fecha 21 de junio de 2018, Sección Quinta, C.P. Alberto Yepes Barreiro, radicado 73001-23-31-000-2011-00512-01

⁹ Fl. 34 – 37 cuaderno 1.



CEDULA CATASTRAL	VIGENCIA	VALOR
01-01-0204-0001-000	2007, 2008, 2009, 2010	\$ 1.579.473.848.60
01-01-0234-0001-000	2009, 2010	\$ 52.123.715
01-01-0234-0001-000	2008, 2009, 2010	\$ 104.199.505

Entre las consideraciones que sirvieron como fundamento del acto administrativo, la entidad manifestó que el Jefe de la División de Impuestos de Cartagena consideró procedente la devolución de saldos por concepto de impuesto predial, a favor del contribuyente Ministerio de Transporte, de los predios antes señalados.

5.6.1.2. Contra la anterior resolución se interpuso recurso de reposición¹⁰, el cual fue resuelto mediante Resolución No. 00987 del 17 de abril de 2015 confirmando el acto administrativo impugnado¹¹.

5.6.1.3. La Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena allegó la relación de pagos, de acuerdo con la consulta en la base de datos del sistema tributario MATEO, respecto del contribuyente Ministerio de Transporte para los predios identificados con las referencias catastrales No. 01-01-0204-0001-000, 01-01-00234-0001-8000 y 01-01-0234-0001-000¹², así:

1.-Referencia Catastral No. 01-01-0204-0001-000

F. de Pago	Valor Pago	Valores aplicados a la vigencia 2007				TOTAL	GRAN TOTAL
		Vigencia	Concep	Capital	Intereses		
28/02/2007	\$1,842,208,660	2007	I.P.U.	\$1,671,844,110	\$0	\$1,671,844,110.00	\$1,842,208,660.00
			SMA	\$170,364,550	\$0	\$170,364,550.00	

F. de Pago	Valor Pago	Valores aplicados a la vigencia 2008				TOTAL	GRAN TOTAL
		Vigencia	Concep	Capital	Intereses		
28/03/2008	\$1,972,591,292	2008	I.P.U.	\$1,795,412,433	\$0	\$1,795,412,433.00	\$1,972,591,292.00
			SMA	\$177,178,859	\$0	\$177,178,859.00	

¹⁰ Fl. 54 -59.

¹¹ Fl. 42 – 53 cuaderno 1.

¹² Fl. 254 – 256 cuaderno 2.





Rad. 13001-23-33-000-2015-00654-00

F. de Pago	Valor Pago	Valores aplicados a la vigencia 2009				TOTAL	GRAN TOTAL
		Vigencia	Concep	Capital	Intereses		
30/11/2009	\$602,675,545	2009	I.P.U.	\$551,017,641	\$0	\$551,017,641.00	\$602,675,545.00
			SMA	\$51,657,904	\$0	\$51,657,904.00	

F. de Pago	Valor Pago	Valores aplicados a la vigencia 2009				TOTAL	GRAN TOTAL
		Vigencia	Concep	Capital	Intereses		
02/12/2009	\$397,324,455	2009	I.P.U.	\$363,268,073	\$0	\$363,268,073.00	\$397,324,455.00
			SMA	\$34,056,382	\$0	\$34,056,382.00	

F. de Pago	Valor Pago	Valores aplicados a la vigencia 2010				TOTAL	GRAN TOTAL
		Vigencia	Concep	Capital	Intereses		
02/02/2010	\$1,200,906,431	2009	I.P.U.	\$1,070,117,502	\$21,182,742	\$1,091,300,244.00	\$1,193,609,642.00
			SMA	\$100,323,516	\$1,985,882	\$102,309,398.00	
		2010	I.P.U.	\$6,671,350	\$0	\$6,671,350.00	
			SMA	\$625,439	\$0	\$625,439.00	

F. de Pago	Valor Pago	Valores aplicados a la vigencia 2010				TOTAL	GRAN TOTAL
		Vigencia	Concep	Capital	Intereses		
26/02/2010	\$118,287,054	2010	I.P.U.	\$108,148,164	\$0	\$108,148,164.00	\$118,287,054.00
			SMA	\$10,138,890	\$0	\$10,138,890.00	

F. de Pago	Valor Pago	Valores aplicados a la vigencia 2010				TOTAL	GRAN TOTAL
		Vigencia	Concep	Capital	Intereses		
02/03/2010	\$290,828,716	2010	I.P.U.	\$265,900,540	\$0	\$265,900,540.00	\$290,828,716.00
			SMA	\$24,928,176	\$0	\$24,928,176.00	

F. de Pago	Valor Pago	Valores aplicados a la vigencia 2010				TOTAL	GRAN TOTAL
		Vigencia	Concep	Capital	Intereses		
04/03/2010	\$1,597,947,129	2010	I.P.U.	\$1,460,980,232	\$0	\$1,460,980,232.00	\$1,597,947,129.00
			SMA	\$136,966,897	\$0	\$136,966,897.00	

I.P.U. = Impuesto Predial Unificado
S.M.A. = Sobretasa Medio Ambiente

2. Revisada la base de datos de Impuesto Predial se verificó que el predio de referencia catastral # 01-01-00234-0001-800 no se encuentra registrado. (Anexo consulta de Mateo).

3. Referencia Catastral No. 01-01-0234-0001-000

F. de Pago	Valor Pago	Valores aplicados a la vigencia 2008				TOTAL	GRAN TOTAL
		Vigencia	Concep	Capital	Intereses		
28/03/2008	\$108,476,948	2008	I.P.U.	\$102,151,761	0	\$102,151,761	\$108,476,948
			SMA	\$6,325,187	0	\$6,325,187	

I.P.U. = Impuesto Predial Unificado
S.M.A. = Sobretasa Medio Ambiente

Para la vigencia 2010 el predio de Referencia Catastral No. 01-01-0234-0001-000 no registra pagos; ésta vigencia fue cancelada en su totalidad por un saldo a favor generado por la aplicación de la Resolución # 13-001-0439-2010 del 22/03/2010 emitida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, que disminuía el avalúo de las vigencias 2009-2010.





Rad. 13001-23-33-000-2015-00654-00

5.6.1.4. De igual manera, se aportaron las constancias de los saldos a favor procesados para cada uno de los inmuebles, así:

Consulta General Impuesto Predial											
Vigencia		Referencia Catastral				Matrícula		Nomenclatura			
2015		01	01	0204	0011	000	060-16610		C 29 25 110		
GENERAL		PROPIETARIO		PAGOS		NOTAS SIFU		ACTOS MATEO		AVALUOS	
Valor del Concepto SF en Cuenta Corriente		Grupo (1)		Grupo(2)							
		80		80		\$31,409,150					
Saldos a Favor Procesados											
Vigencia	Registro	Tipo	Fecha Saldo	Fecha Abono	Fecha Aplicación	Estado	Identificador	Grupo (1)	Grupo(2)	Valor Total Saldo	
2004	80	80	13/01/2005	22/03/2005	22/03/2005	SI	1873748	80	\$4,244,035	\$4,244,035	-
2010	80	80	05/01/2011	18/01/2011	18/01/2011	SI	3084139	80	\$84,107,991	\$84,107,991	-
2011	80	80	05/01/2012	09/01/2012	09/01/2012	SI	3272041	80	\$83,228,719	\$83,228,719	-
2012	80	80	05/01/2013	10/01/2013	10/01/2013	SI	3455113	80	\$72,023,063	\$72,023,063	-
2013	80	80	05/01/2014	04/01/2014	04/01/2014	SI	3644343	80	\$59,820,063	\$59,820,063	-
Detalle de Aplicación del Saldo Validado											
Vigencia	IMP	Descripción Impuesto	Con.	Descripción del Concepto	Valor Movimiento	Tran.	Descripción de Transacciones	Pro.	Descripción de Procesos		
2011	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	FU	IMPUESTO A CARGO	\$1,134,648	03	REGISTRAR DESCUENTOS	10	APLICAR SALDO A FAVOR		
2011	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	FU	IMPUESTO A CARGO	\$10,211,832	04	AMORTIZAR CONCEPTO	10	APLICAR SALDO A FAVOR		
2011	3	SOBRETASA AL MEDIO AMBIENTE	FU	IMPUESTO A CARGO	\$67,440	04	AMORTIZAR CONCEPTO	10	APLICAR SALDO A FAVOR		
2010	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	SF	SALDO A FAVOR	80	21	CAUSAR PARA GRUPO(1)	10	APLICAR SALDO A FAVOR		
2010	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	SF	SALDO A FAVOR	\$10,879,272	22	CAUSAR PARA GRUPO(2)	10	APLICAR SALDO A FAVOR		

Consulta General Impuesto Predial											
Vigencia		Referencia Catastral				Matrícula		Nomenclatura			
2015		01	01	0204	0011	000	060-16610		C 29 25 110		
GENERAL		PROPIETARIO		PAGOS		NOTAS SIFU		ACTOS MATEO		AVALUOS	
Valor del Concepto SF en Cuenta Corriente		Grupo (1)		Grupo(2)							
		80		80		\$31,409,150					
Saldos a Favor Procesados											
Vigencia	Registro	Tipo	Fecha Saldo	Fecha Abono	Fecha Aplicación	Estado	Identificador	Grupo (1)	Grupo(2)	Valor Total Saldo	
2004	80	80	13/01/2005	22/03/2005	22/03/2005	SI	1873748	80	\$4,244,035	\$4,244,035	-
2010	80	80	05/01/2011	18/01/2011	18/01/2011	SI	3084139	80	\$84,107,991	\$84,107,991	-
2011	80	80	05/01/2012	09/01/2012	09/01/2012	SI	3272041	80	\$83,228,719	\$83,228,719	-
2012	80	80	05/01/2013	10/01/2013	10/01/2013	SI	3455113	80	\$72,023,063	\$72,023,063	-
2013	80	80	05/01/2014	04/01/2014	04/01/2014	SI	3644343	80	\$59,820,063	\$59,820,063	-
Detalle de Aplicación del Saldo Validado											
Vigencia	IMP	Descripción Impuesto	Con.	Descripción del Concepto	Valor Movimiento	Tran.	Descripción de Transacciones	Pro.	Descripción de Procesos		
2012	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	FU	IMPUESTO A CARGO	\$1,168,688	03	REGISTRAR DESCUENTOS	10	APLICAR SALDO A FAVOR		
2012	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	FU	IMPUESTO A CARGO	\$10,518,192	04	AMORTIZAR CONCEPTO	10	APLICAR SALDO A FAVOR		
2012	3	SOBRETASA AL MEDIO AMBIENTE	FU	IMPUESTO A CARGO	\$67,464	04	AMORTIZAR CONCEPTO	10	APLICAR SALDO A FAVOR		
2011	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	SF	SALDO A FAVOR	80	21	CAUSAR PARA GRUPO(1)	10	APLICAR SALDO A FAVOR		
2011	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	SF	SALDO A FAVOR	\$11,205,856	22	CAUSAR PARA GRUPO(2)	10	APLICAR SALDO A FAVOR		

Consulta General Impuesto Predial											
Vigencia		Referencia Catastral				Matrícula		Nomenclatura			
2015		01	01	0204	0011	000	060-16610		C 29 25 110		
GENERAL		PROPIETARIO		PAGOS		NOTAS SIFU		ACTOS MATEO		AVALUOS	
Valor del Concepto SF en Cuenta Corriente		Grupo (1)		Grupo(2)							
		80		80		\$31,409,150					
Saldos a Favor Procesados											
Vigencia	Registro	Tipo	Fecha Saldo	Fecha Abono	Fecha Aplicación	Estado	Identificador	Grupo (1)	Grupo(2)	Valor Total Saldo	
2004	80	80	13/01/2005	22/03/2005	22/03/2005	SI	1873748	80	\$4,244,035	\$4,244,035	-
2010	80	80	05/01/2011	18/01/2011	18/01/2011	SI	3084139	80	\$84,107,991	\$84,107,991	-
2011	80	80	05/01/2012	09/01/2012	09/01/2012	SI	3272041	80	\$83,228,719	\$83,228,719	-
2012	80	80	05/01/2013	10/01/2013	10/01/2013	SI	3455113	80	\$72,023,063	\$72,023,063	-
2013	80	80	05/01/2014	04/01/2014	04/01/2014	SI	3644343	80	\$59,820,063	\$59,820,063	-
Detalle de Aplicación del Saldo Validado											
Vigencia	IMP	Descripción Impuesto	Con.	Descripción del Concepto	Valor Movimiento	Tran.	Descripción de Transacciones	Pro.	Descripción de Procesos		
2013	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	FU	IMPUESTO A CARGO	\$1,377,000	03	REGISTRAR DESCUENTOS	10	APLICAR SALDO A FAVOR		
2013	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	FU	IMPUESTO A CARGO	\$17,763,000	04	AMORTIZAR CONCEPTO	10	APLICAR SALDO A FAVOR		
2013	3	SOBRETASA AL MEDIO AMBIENTE	FU	IMPUESTO A CARGO	\$10,000	04	AMORTIZAR CONCEPTO	10	APLICAR SALDO A FAVOR		
2012	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	SF	SALDO A FAVOR	80	21	CAUSAR PARA GRUPO(1)	10	APLICAR SALDO A FAVOR		
2012	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	SF	SALDO A FAVOR	\$13,303,000	22	CAUSAR PARA GRUPO(2)	10	APLICAR SALDO A FAVOR		





Rad. 13001-23-33-000-2015-00654-00

Consulta General Impuesto Predial

Vigencia 2015 Referencia Catastral 01 01 0204 0001 000 Matrícula Inmobiliaria 060-227276 Nomenclatura C 29 25 120

GENERAL PROPIETARIO PAGOS NOTAS SIPU ACTOS MATEO AVALUOS FACTURAS DE PAGO LIQUIDAC

Valor del Concepto SF en Cuenta Corriente
Grupo (1) \$0 Grupo(2) \$0

Vigencia	Registro	Tipo	Fecha Abono	Fecha Aplicación	Estado	Identificador	Grupo (1)	Grupo(2)	Valor Total Saldo
2003	02	02	20/01/2004	01/06/2004	SI	32000970	\$0	\$158.229.397	\$158.229.397
2006	00	00	24/02/2007	01/03/2007	SI	2282999	\$1.311	\$0	\$1.311
2010	00	00	05/01/2011	05/01/2011	SI	3084136	\$0	\$1.576.473.846	\$1.576.473.846
2011	00	00	05/01/2012	27/08/2012	SI	3272040	\$0	\$20.118.397	\$20.118.397

Detalle de Aplicación del Saldo Validado

Vigencia	IMP	Descripción Inmueble	Con.	Descripción del Concepto	Valor Movimiento	Tran.	Descripción de Transacciones	Pro.	Descripción de Proceso
2011	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	FU	IMPUESTO A CARGO	\$69.393.834	03	REGISTRAR DESCUENTOS	10	APLICAR SALDO A FAVOR
2011	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	FU	IMPUESTO A CARGO	\$1.375.197.266	04	AMORTIZAR CONCEPTO	10	APLICAR SALDO A FAVOR
2011	0	SOBRETASA AL MEDIO AMBIENTE	FU	IMPUESTO A CARGO	\$184.176.165	04	AMORTIZAR CONCEPTO	10	APLICAR SALDO A FAVOR
2010	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	SF	SALDO A FAVOR	\$0	21	CAUSAR PARA GRUPO(1) S.	10	APLICAR SALDO A FAVOR
2010	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	SF	SALDO A FAVOR	\$1.569.368.461	22	CAUSAR PARA GRUPO(2) S.	10	APLICAR SALDO A FAVOR

Consulta General Impuesto Predial

Vigencia 2015 Referencia Catastral 01 01 0204 0001 000 Matrícula Inmobiliaria 060-227276 Nomenclatura C 29 25 120

GENERAL PROPIETARIO PAGOS NOTAS SIPU ACTOS MATEO AVALUOS FACTURAS DE PAGO LIQUIDAC

Valor del Concepto SF en Cuenta Corriente
Grupo (1) \$0 Grupo(2) \$0

Vigencia	Registro	Tipo	Fecha Abono	Fecha Aplicación	Estado	Identificador	Grupo (1)	Grupo(2)	Valor Total Saldo
2003	02	02	20/01/2004	01/06/2004	SI	32000970	\$0	\$158.229.397	\$158.229.397
2006	00	00	24/02/2007	01/03/2007	SI	2282999	\$1.311	\$0	\$1.311
2010	00	00	05/01/2011	05/01/2011	SI	3084136	\$0	\$1.576.473.846	\$1.576.473.846
2011	00	00	05/01/2012	27/08/2012	SI	3272040	\$0	\$20.118.397	\$20.118.397

Detalle de Aplicación del Saldo Validado

Vigencia	IMP	Descripción Inmueble	Con.	Descripción del Concepto	Valor Movimiento	Tran.	Descripción de Transacciones	Pro.	Descripción de Proceso
2012	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	FU	IMPUESTO A CARGO	\$18.391.210	04	AMORTIZAR CONCEPTO	10	APLICAR SALDO A FAVOR
2012	0	SOBRETASA AL MEDIO AMBIENTE	FU	IMPUESTO A CARGO	\$1.724.177	04	AMORTIZAR CONCEPTO	10	APLICAR SALDO A FAVOR
2011	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	SF	SALDO A FAVOR	\$0	21	CAUSAR PARA GRUPO(1) S.	10	APLICAR SALDO A FAVOR
2011	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	SF	SALDO A FAVOR	\$20.118.397	22	CAUSAR PARA GRUPO(2) S.	10	APLICAR SALDO A FAVOR

Consulta General Impuesto Predial

Vigencia 2015 Referencia Catastral 01 01 0234 0001 000 Matrícula Inmobiliaria 060-119426 Nomenclatura C 29 30 72

GENERAL PROPIETARIO PAGOS NOTAS SIPU ACTOS MATEO AVALUOS FACTURAS

Valor del Concepto SF en Cuenta Corriente
Grupo (1) \$0 Grupo(2) \$0

Vigencia	Registro	Tipo	Fecha Abono	Fecha Aplicación	Estado	Identificador	Grupo (1)	Grupo(2)	Valor Total Saldo
2003	02	02	20/01/2004	27/07/2004	SI	32000999	\$0	\$5.546.276	\$5.546.276
2006	00	00	29/02/2007	01/03/2007	SI	2283029	\$56.238	\$0	\$56.238
2007	00	00	29/03/2008	01/04/2008	SI	2537037	\$1	\$0	\$1
2010	00	00	29/02/2011	29/03/2011	SI	3084166	\$0	\$18.916.357	\$18.916.357
2012	00	00	24/02/2014	24/02/2014	SI	3889469	\$3.227.750	\$0	\$3.227.750

Detalle de Aplicación del Saldo Validado

Vigencia	IMP	Descripción Inmueble	Con.	Descripción del Concepto	Valor Movimiento	Tran.	Descripción de Transacciones	Pro.	Descr
2011	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	FU	IMPUESTO A CARGO	\$19.728.716	04	AMORTIZAR CONCEPTO	10	APLI
2011	0	SOBRETASA AL MEDIO AMBIENTE	FU	IMPUESTO A CARGO	\$1.160.513	04	AMORTIZAR CONCEPTO	10	APLI
2010	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	SF	SALDO A FAVOR	\$0	21	CAUSAR PARA GRUPO(1) S.	10	APLI
2010	1	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	SF	SALDO A FAVOR	\$18.916.357	22	CAUSAR PARA GRUPO(2) S.	10	APLI

5.6.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico

Aplicado el marco normativo y jurisprudencial expuesto a los hechos relevantes probados, procede la Sala a resolver los problemas jurídicos



planteados. En primer lugar, se pronunciará sobre el cargo de falta de competencia alegado por la parte actora.

En la demanda se afirma que la Resolución No. 003314 del 5 de noviembre de 2014, por la cual se impone la devolución de saldos a favor del Ministerio de Transporte por concepto del impuesto predial en el Distrito de Cartagena, fue expedida por un funcionario que carecía de competencia para ello.

La procedencia de la devolución de saldos a favor y la competencia funcional para efectuarlas se encuentran regladas en los artículos 850 y 853 del Estatuto Tributario Nacional, así como en el 424 y 426 del Estatuto Tributario Distrital de Cartagena, de los cuales se desprende que (i) los contribuyentes podrán **solicitar** la devolución o compensación de los saldos a favor originados en las declaraciones, en pagos en exceso o de lo no debido; y (ii) la competente para estudiar la procedencia de las devoluciones es la Tesorería General Distrital o sus funcionarios previamente facultados, y el acto administrativo debe ser expedido por el Jefe de la División de Impuestos.

En ese orden, de conformidad con las normas señaladas, para que proceda la devolución de saldos debe expedirse un acto administrativo que lo ordene por el funcionario competente, que para el caso sería el Tesorero Distrital de Cartagena o el Jefe de la División de Impuestos Distritales, pero de ninguna manera, puede interpretarse la norma en el sentido que el mismo contribuyente, siendo una entidad pública, pueda expedir un acto administrativo imponiendo la obligación de devolución de saldos a favor.

En el caso concreto, según ha quedado acreditado, el Ministerio de Transporte era el propietario de tres predios ubicados en el Distrito de Cartagena y en virtud de ello, procedió con el pago del impuesto predial para las vigencias 2007, 2009, 2009 y 2010. De esta manera, al considerar que procedía la devolución de saldos a favor por pagos en exceso, le correspondía al contribuyente solicitarlo, dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término para presentar la declaración, ante la autoridad competente, que en este caso sería la División de Impuestos del Distrito de Cartagena.

Rad. 13001-23-33-000-2015-00654-00

Una vez radicada la solicitud debe iniciarse un procedimiento administrativo en los términos de los artículos 850 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional o 424 y siguientes del Estatuto Tributario Distrital de Cartagena, que terminaría con la expedición un acto administrativo en el que de manera expresa se ordene la devolución.

En el presente asunto, se echa de menos el acto administrativo expedido por el funcionario competente del Distrito de Cartagena, en el que de expresamente se ordene la devolución de saldos a favor del Ministerio de Transporte por concepto de impuesto predial. Aunque en el acto administrativo demandado se afirme que mediante radicados 20103210383412 del 28 de junio de 2020, 20103210380542 y 20103210380472 del 25 de junio de 2010, el jefe de la División de Impuestos de Cartagena consideró procedente las devoluciones de saldos a favor por \$1.579.473.848.60, \$52.123.715, \$104.199.505, respectivamente; tales oficios no fueron aportados a la actuación, de manera que no se tiene certeza de que se hubiere surtido una actuación administrativa previa y que tales documentos ordenaran expresamente la devolución.

En ese sentido, considera la Sala que le asiste razón a la parte demandante en cuanto a que el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Transporte carecía de competencia funcional para “imponer la devolución de saldos” pues dicha obligación solamente puede nacer de un acto expedido por el funcionario competente de la entidad que funja como sujeto activo del tributo, que para el caso es el Distrito de Cartagena.

Nótese que en el decreto que consagra las funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera del Ministerio de Transporte no se establece alguna relacionada con la imposición de saldos a favor, cuando sí está normado expresamente quién tiene la competencia funcional para ordenar tales devoluciones.

Ahora bien, en la contestación de la demanda el Ministerio de Transporte manifiesta que, a través de la Subdirección Administrativa y Financiera, se hizo uso legítimo del derecho que consagra el artículo 424 del Estatuto Tributario Distrital de Cartagena, de solicitar la devolución de los saldos a favor, por lo que procedía el cobro de las obligaciones claras, expresas y exigibles que constaban en los Oficios 20103210383412 del 28 de junio de 2010, 20103210380542 del 25 de junio de 2010 y 20103210380472 del 25 de

junio de 2010, suscritos por el Jefe de División de Impuestos de la ciudad de Cartagena. Al respecto, se reitera que con las pruebas aportadas a la actuación no se da cuenta de la existencia de tales oficios, que permita tener certeza de la existencia de un acto administrativo que ordene la devolución; por lo tanto, si la intención del Ministerio de Transporte es iniciar un procedimiento de cobro contra el Distrito de Cartagena, resulta indispensable un acto administrativo que expresamente contenga la obligación que se reclama, el cual se echa de menos en este caso.

Así las cosas, es dable concluir que se configura en este caso el vicio de falta de competencia respecto de la Resolución 3314 del 5 de noviembre de 2014, expedida por el Ministerio de Transporte, por lo que le asiste razón a la parte demandante en cuanto al cargo invocado y procede declarar la nulidad de dicho acto administrativo.

La procedencia del cargo de competencia resulta suficiente para declarar la nulidad de los actos demandados; no obstante, se referirá la Sala brevemente al segundo cargo propuesto que consiste en la falsa motivación por la inexistencia de las sumas reclamadas, toda vez que, aunque sí existieron saldos a favor del contribuyente Ministerio de Transporte, esas sumas fueron utilizadas para amortizar el impuesto predial unificado y la sobretasa al medio ambiente para la vigencia de 2011.

Al respecto, según informe de la Secretaría de Hacienda Distrital aportado con la contestación de la demanda, se explicó que el predio de referencia catastral 01-02-2004-0012-00 en su cuenta corriente no registra el saldo a favor por \$34.187.407, pero sí uno por \$4.138.458 en el 2013, saldo que fue utilizado al cancelar la vigencia 2014. Respecto de la referencia catastral 01-01-0204-0001-000, reconoció que sí registra el saldo a favor por valor de \$1.579.473.848, pero fue aplicado en su totalidad a la deuda de la vigencia 2011 e incluso se hizo un abono a la vigencia 2012; mientras que el predio de referencia catastral 01-01-0234-0001-000 registra un saldo a favor de \$28.916.357 que fue utilizado para cancelar la vigencia 2011¹³.

Por su parte, el Ministerio de Defensa en su contestación afirma que el Distrito de Cartagena no podía amortizar el valor de los saldos por concepto de impuesto predial a favor del Ministerio, de cada uno de los predios señalados, por cuanto estos para la fecha en que presuntamente se

¹³ Fl. 40 - 41 cuaderno 1.

hicieron las amortizaciones, habían sido transferidos al Instituto Nacional de Vías.

Al respecto, se tiene que el Distrito de Cartagena aportó las pruebas que dan cuenta de que, en efecto, se hizo la amortización de los saldos a favor para las vigencias 2011 y siguientes, sin embargo, no se cuentan con documentos que permitan afirmar que para esa fecha la propiedad de los predios se había transferido a una entidad diferente como es el INVIAS.

Así las cosas, la Sala declarará la nulidad de la Resolución No. 0003314 de fecha 5 de noviembre de 2014, por la cual se impone la devolución de saldos a favor del Ministerio de Transporte por concepto de pagos consignados en exceso del impuesto predial de unos inmuebles identificados con la cédula catastral No. 01-01-0234-0001-000, 01-01-0204-0001-000 y 01-01-0204-0011-000; y la Resolución No. 000987 de 17 de abril de 2015, por la cual se resolvió el recurso de reposición, ambas expedidas por el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Transporte.

5.6.2.1. Del restablecimiento del derecho

El Distrito de Cartagena pretende como restablecimiento de derecho, que se declare que la suma de \$18.916.357 fue amortizada al impuesto predial unificado y sobretasa al medio ambiente del predio identificado con la referencia catastral No. 01-01-0234-0001-000; que la suma de \$1.579.473.848 fue amortizada al impuesto predial unificado e impuesto de sobretasa al medio ambiente del predio identificado con la referencia catastral No. 01-01-0204-0001-000; y que la suma de \$104.199.505 fue amortizada al impuesto predial unificado e impuesto de sobretasa al medio ambiente del predio identificado con la referencia catastral 01-01-0204-0011-000.

No obstante lo anterior, la Sala considera que en atención a que el cargo de nulidad estudiado y que se encontró configurado fue la falta de competencia, la consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos acusados no sería la declaración que pretende la demandante. En ese orden, se atenderá a la facultad prevista en el artículo 187 del CPACA, según la cual, *“para restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas”*.

De este modo, a título de restablecimiento del derecho se declarará que el Ministerio de Transporte, a través de su Subdirección Administrativa y Financiera, no tenía competencia para imponer al Distrito de Cartagena la devolución de saldos a favor por concepto de pagos consignados en exceso del impuesto predial de unos inmuebles identificados con la cédula catastral No. 01-01-0234-0001-000, 01-01-0204-0001-000 y 01-01-0204-0011-000, por lo que no hay lugar al pago de las sumas allí reclamadas.

5.6.3. Condena en costas

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, que *"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil"*.

El artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación. Conforme lo anterior, se condenará en costas a la parte demandada, dado que le resultó desfavorable el resultado del proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA

PRIMERO: Declarar la nulidad de la Resolución No. 0003314 de fecha 5 de noviembre de 2014, por la cual se impone al Distrito de Cartagena la devolución de saldos a favor del Ministerio de Transporte, por concepto de pagos consignados en exceso del impuesto predial de unos inmuebles identificados con la cédula catastral No. 01-01-0234-0001-000, 01-01-0204-0001-000 y 01-01-0204-0011-000; y la Resolución No. 000987 de 17 de abril de 2015, por la cual se resolvió el recurso de reposición, ambas expedidas por el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Transporte, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, se declara que el Ministerio de Transporte, a través de su Subdirección Administrativa y

Rad. 13001-23-33-000-2015-00654-00

Financiera, no tenía competencia para imponer al Distrito de Cartagena la devolución de saldos a favor por concepto de pagos consignados en exceso del impuesto predial de unos inmuebles identificados con la cédula catastral No. 01-01-0234-0001-000, 01-01-0204-0001-000 y 01-01-0204-0011-000, por lo que no hay lugar al pago de las sumas señaladas en los actos anulados.

TERCERO: Condenar en costas a la parte demandada.

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión virtual de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL



MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado	13001-23-33-000-2015-00654-00
Demandante	Distrito de Cartagena
Demandado	Nación – Ministerio de Transporte
Magistrado Ponente	Óscar Iván Castañeda Daza