REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: Dra. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ

EXPEDIENTE No.	**25000-23-37-000-2017-01840-00**
DEMANDANTE :	**PROMOTORA DE CENTROS PARA AUTOMOTORES LTDA.- PROMOCENTRA LTDA.**
DEMANDADO:	**D.C.- SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL-DIRECCIÓN DISTRITAL DE IMPUESTOS**
MEDIO DE CONTROL	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
ASUNTO:	**COBRO COACTIVO**

SENTENCIA

La sociedad **PROMOTORA DE CENTROS PARA AUTOMOTORES LTDA.- PROMOCENTRA LTDA.** a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicita la nulidad de la Resolución No. DDI040704 del 22 de septiembre de 2017 mediante la cual la SECRETARÍA DISTRITAL DE IMPUESTOS resolvió las excepciones propuestas contra el Mandamiento de Pago contenido en la Resolución No. DDI035787 del 18 de julio de 2017; y de la Resolución No. DDI045182 del 8 de noviembre de 2017 a través de la cual se confirmó la anterior al desatar el recurso de reposición interpuesto.

I. ANTECEDENTES

LA DEMANDA

En la demanda se formulan las siguientes

PRETENSIONES

*"**3.1.** Que se declare la **NULIDAD** de las siguientes Resoluciones:*

- Resolución No. DDI-040704 del 22 de septiembre de 2017, "Por la cual se resuelve(n) la(s) excepción(s) propuesta(s) dentro del proceso de cobro coactivo No. 201501200100042905", proferida por la Jefe de la Oficina de Cobro Coactivo de la Dirección Distrital de Impuestos.

- Resolución No. DDI-045182 del 08 de noviembre de 2017 "Por la cual se resuelve un Recurso de Reposición contra un fallo de excepciones Proceso Administrativo de Cobro Coactivo No. 01501200100042905", proferida por la Jefe de la Oficina de Cobro Coactivo de la Dirección Distrital de Impuestos.

3.2. A título del restablecimiento del derecho:

- Se reconozca la condición de ***No Urbanizable*** *del inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. 050N-934747 y CHIP AAA144FKEA, para las vigencias fiscales anteriores a la expedición del Decreto 088 del 03 de marzo de 2017.*

- Se ordene el archivo definitivo el Proceso de Cobro Coactivo No. 01501200100042905.

- Y como consecuencia de lo anterior, se le ordene a la Secretaría de Hacienda Distrital devolver el dinero pagado por la sociedad ***PROMOTORA DE CENTROS PARA AUTOMOTORES LTDA.,*** *a título de impuesto predial unificado sin estar legalmente obligado a ello"* (fls. 3-4)

LOS HECHOS

Los hechos, conforme la descripción efectuada en la audiencia inicial, que dieron origen a la controversia, contentivos de la actuación administrativa y que interesan al proceso son los siguientes:

Refiere que el 10 de agosto de 2017 le fue notificado a la demandante un mandamiento de pago librado en su contra, decisión contra la cual el 22 de agosto de 2017 se formularon las excepciones correspondientes, las cuales fueron resueltas a través de la Resolución No. DDI-040704 del 22 de septiembre de 2017, habiendo sido notificada el 26 de dicho mes, acto frente al cual el 10 de octubre de 2017 se presentó el respectivo recurso de reposición, el cual se desató mediante la Resolución No. DDI-045182 del 8 de noviembre de 2017, la cual fue notificada el 15 de dicho mes (fl. 5).

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN

La sociedad demandante señala como normas violadas las siguientes:

- Artículo 29 y 228 de la Constitución Política

- Artículo 714 del E.T.
- Artículos 1 y 6 de la Ley 105 de 2003
- Artículos 12 y 14 del Acuerdo 469 de 2011
- Artículo 24 del Decreto Distrital 807 de 1993

Sustenta así el concepto de violación (fls. 5 vto.-17 vto.):

1. Para el presente caso, no existe título ejecutivo, porque operó la figura del decaimiento sobre los actos administrativos que se pretenden hacer valer como títulos ejecutivos. Lo anterior toda vez que la Administración Distrital fundamentó el presente proceso de cobro coactivo en la errada convicción de que el inmueble ostenta la calidad de urbanizable no urbanizado; pero como se ha establecido recientemente el inmueble es no urbanizable y le corresponde la tarifa del 4 por mil

Señala que en el presente caso ocurrió el decaimiento de los actos administrativos y que comete un error la Administración en adelantar un proceso de fiscalización y de cobro coactivo en contra de la sociedad demandante por no haber efectuado el pago del impuesto predial con una tarifa del 33 por mil correspondiente a los inmuebles urbanizables no urbanizados, cuando en virtud de las verdaderas condiciones físicas y jurídicas del inmueble se ha determinado que ostenta la calidad de no urbanizable para las vigencias fiscales objeto del cobro mencionado.

Resalta que el mandamiento de pago, las resoluciones demandadas y la liquidación oficial de revisión que la Administración pretende hacer valer como título ejecutivo, decayeron, o lo que es lo mismo, perdieron su fuerza ejecutoria, pues desaparecieron los fundamentos de hecho y de derecho bajo los cuales fueron proferidas; lo anterior, dado que, la controversia que por este medio se debate se originó en la determinación de la tarifa del impuesto predial del inmueble identificado con el CHIP AAA144FKEA.

Expone que la Administración tomó como tarifa de liquidación del impuesto el 33 por mil con base en el destino que le dio Catastro Distrital al inmueble identificado con el CHIP AAA144FKEA, fundamento jurídico y fáctico que cambió con la modificación al destino del predio que realizó la Secretaría Distrital de Planeación para las vigencias controvertidas, toda vez que determinó que el inmueble es NO URBANIZABLE.

2. La Secretaría Distrital de Planeación, en su condición de máxima autoridad en la determinación de los usos del suelo, estableció que los predios ubicados en suelo urbano en el marco del Plan Zonal del Norte (como el predio que nos

convoca) antes de la expedición del Decreto 088 del 03 de marzo de 2017, eran predios NO URBANIZABLES

Afirma que es la Secretaría Distrital de Planeación la máxima autoridad en relación con la clasificación de los usos del suelo para el Distrito Capital de Bogotá, y sus conceptos, resoluciones o cualquier manifestación suya sobre la materia, debe ser tomada en consideración por las demás entidades del Distrito, pues de lo contrario, pueden adelantar acciones contrarias a la naturaleza jurídica de los inmuebles, como sucedió en el presente caso.

Aduce que en el año 2010 se solicitó a la Secretaría Distrital de Planeación aclarar unos puntos respecto de la posibilidad de realizar un proceso de urbanismo en el predio objeto de la presente controversia, entidad que respondió mediante el Oficio No. 2-2010-00659 del 8 de enero de 2010, indicando que sobre dicho predio no se podía realizar un proceso de urbanismo, toda vez que era necesario primero la adopción de un plan zonal que permitiera su desarrollo.

Manifiesta que meses después se expidió el Decreto 043 de 2010 por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, sin embargo, el mencionado decreto no definió los instrumentos jurídicos y los procedimientos que permitían lograr el funcionamiento de los mecanismos de financiación para ejecutar la infraestructura requerida; adicional a ello, el Decreto Distrital 464 de 2011 precisó la reglamentación urbanística señalada por el Decreto 043 de 2010; no obstante, no reglamentó los instrumentos jurídicos y financieros que permitían su aplicación.

Indica que se presentó ante la UAE de Catastro Distrital con el objeto de modificar el destino y el avalúo catastral del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 050N-00934747, CHIP AAA0144FKEA, ubicado en la AK 45 No. 198-45, y que éstos correspondieran con la realidad física y jurídica del mismo.

Sostiene que para aclarar que el predio objeto de la presente discusión era NO URBANIZABLE, la sociedad demandante presentó derecho de petición a la Secretaría Distrital de Planeación, indagando si los predios en el marco del PLAN ZONAL DEL NORTE de Bogotá D.C., son considerados predios NO URBANIZABLES.

Asevera que tan cierta es la realidad jurídica y física del predio, que lo determinado por la Secretaría Distrital de Planeación es confirmado por el Decreto 088 de 2017, por medio del cual se establecen las normas para el ámbito de aplicación del Plan

Zonal del Norte, pues al no existir los instrumentos jurídicos y logísticos para la aprobación de actuaciones urbanísticas era imposible desarrollar algún tipo de urbanismo en esos predios, motivo por el cual al predio objeto del presente proceso le corresponde el destino NO URBANIZABLE como mínimo desde el año 2007 hasta el año 2017.

Expresa que la norma por la cual debe regirse la Administración Distrital para la determinación del impuesto predial señala que para que un predio sea urbanizable se requiere de reglamentación para su desarrollo, y en contraposición, sino hay reglamentación para su desarrollo, el predio debe tener la condición de NO URBANIZABLE, y para el predio que nos ocupa, antes de marzo de 2017, con la expedición del Decreto Distrital 088 de 2017, no había reglamentación que permitiera su desarrollo, por lo que se trata de un predio no urbanizable. Cita sentencia del 25 de octubre de 2017 del Consejo de Estado, C.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez.

3. No obstante lo anterior, la Administración se ha negado sistemáticamente a reconocer la verdadera condición jurídica del inmueble y pretende continuar con el cobro injustificado, aun conociendo los hechos descritos anteriormente

Explica que la Administración conociendo la realidad jurídica del inmueble y los pronunciamientos de la Secretaría Distrital de Planeación continúa negándose infundadamente a reconocerla y pretende adelantar un cobro en contra de la demandante que es ilegal sobre la base de actos administrativos que perdieron su ejecutoriedad.

Sostiene que la clasificación del inmueble de no urbanizable cobija las vigencias fiscales objeto de la presente discusión, pues el inmueble no podía ser objeto de desarrollo urbanístico hasta la expedición del Decreto 088 de 2017, lo que quiere decir que para las vigencias fiscales anteriores a la expedición del decreto, el inmueble era no urbanizable.

Manifiesta que si bien la información catastral es la herramienta principal para que la Dirección Distrital de Impuestos adelante el proceso de fiscalización y el cobro de las obligaciones que a su consideración los contribuyentes no han cancelado, no puede desconocer las verdaderas características físicas y jurídicas del inmueble y adelantar un cobro coactivo con base en una obligación sin fundamento jurídico.

4. Por mandato constitucional y legal, debe prevalecer el derecho sustancial sobre el meramente formal; el cobro del tributo debe realizarse de acuerdo con la realidad jurídica y fiscal del inmueble

Precisa que la realidad física del inmueble, los elementos fácticos del caso y los pronunciamientos de la Secretaría Distrital de Planeación determinan que debe declararse la nulidad de los actos acusados, pues desaparecieron sus fundamentos de hecho y de derecho, pretendiendo un pago ilegal que contraría la realidad jurídica y física del inmueble, el cual hasta la expedición del Decreto 088 de 2017 era NO URBANIZABLE.

5. En relación con la vigencia fiscal 2014 la declaración presentada está en firme, toda vez que el requerimiento especial a la fecha no ha sido notificado

Resalta que respecto de la vigencia fiscal 2014 la declaración del impuesto predial relacionado con el inmueble identificado con el CHIP AAA144FKEA fue presentada en debida forma por el contribuyente el 20 de junio de 2014, y que de acuerdo con lo previsto en el artículo 714 del E.T., la declaración privada quedará en firme si dentro de los dos años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar no se ha notificado requerimiento especial.

Refiere que en virtud de derecho de petición presentado ante la entidad demandada el 21 de abril de 2017, tuvo conocimiento del Requerimiento Especial No. 2015EE179331 del 7 de julio de 2015, el cual fue dirigido a la Fiduciaria Bogotá S.A. y entregado de manera equivocada el 27 de julio de 2015 a la dirección KR 9 No. 77 – 67 Oficina 701, dirección que corresponde al Edificio Torre Unika, y no a la dirección de la Fiduciaria, esto es, calle 67 No. 7-37 Piso 3.

Afirma que de conformidad con lo previsto en el artículo 12 del Acuerdo 469 de 2011, los actos proferidos por la Administración Distrital deben ser notificados por correo mediante la entrega de una copia del acto a la dirección de notificaciones el contribuyente

Argumenta que sobre la declaración presentada el 4 de abril de 2014, que tenía como fecha de vencimiento el 20 de junio de 2014, la Administración podía notificar el requerimiento hasta el 20 de junio de 2016, y debido a que a la interposición de la demanda no había sido notificado, la declaración adquirió firmeza, y por lo tanto, no hay título ejecutivo; sumado a que la LOR que se pretende hacer valer como título tampoco le ha sido notificada.

Afirma que a la sociedad demandante no le fue notificado el requerimiento especial de acuerdo con las disposiciones legales, lo que genera la vulneración de su derecho al debido proceso, pues no se pudo controvertir el acto administrativo, por lo tanto, es ineficaz e inoponible a terceros, y no cuenta con el atributo de ejecutividad que deben tener todos los actos para que puedan ser cumplidos y obedecidos; precisando que todas las actuaciones que se realicen con posterioridad a la firmeza de la declaración tributaria no son susceptibles de surtir efectos jurídicos, por ello, la liquidación oficial de revisión no tiene validez alguna, y por ello no existió para el contribuyente la obligación de presentar recurso alguno.

Expone que lo expuesto fue igualmente señalado en el escrito de excepciones al mandamiento de pago y en el recurso de reposición presentado, pero la entidad demandada dejó sin efecto el mandamiento de pago respecto de la vigencia fiscal 2014 para notificarle el mismo mandamiento de pago a la Fiduciaria de Bogotá S.A. y evitar pronunciarse de fondo sobre la firmeza de la declaración tributaria, lo que afecta el derecho sustancial de la demandante.

Manifiesta que de conformidad con lo previsto en el artículo 6º del Acuerdo 105 de 2003, le correspondía a la Administración pronunciarse de fondo sobre los argumentos del escrito de excepciones, pues el fideicomitente, es decir, la sociedad PROMOCENTRA LTDA., se encontraba legitimada para proponer las excepciones y adelantar la defensa en el proceso de cobro coactivo; por lo tanto, también debe reconocerse la firmeza de la declaración presentada por la vigencia 2014, pues este fenómeno opera de pleno derecho.

6. Es importante ponerle de presente a su Honorable Despacho, que el 27 de octubre de 2017, como consecuencia del constreñimiento y las acciones de hecho adelantadas por la Administración Tributaria para el presente caso, la sociedad se vio forzada a realizar el pago de la suma que según el Distrito adeudaba a título de impuesto predial unificado

Señala que no obstante el inmueble objeto del cobro coactivo de conformidad con su realidad física y jurídica es un predio no urbanizable y le corresponde una tarifa del 4 por mil, para efectos del pago del impuesto predial, la Administración se ha negado a aceptar dicha condición, y por el contrario, utilizando mecanismos de presión y constreñimiento llevó a la demandante a pagar la suma que de manera equivocada considera que se debe, aun cuando es evidente que no se encontraba legalmente obligada a ello; precisando que el pago se realizó única y exclusivamente para poder realizar la transferencia de dominio, para lo cual era requisito especial el paz y salvo por concepto de impuesto predial unificado; y

adicionalmente para lograr evitar los embargos que recaerían sobre la sociedad demandante que agravaban aún los perjuicios ya causados con las acciones llevadas a cabo por la Administración.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada se opone a las pretensiones de la demanda bajo los siguientes argumentos:

Expone que en los antecedentes administrativos obra copia de la Resolución No. DDI008367 del 3 de abril de 2018 mediante la cual se revocó la Liquidación Oficial de Revisión 2016EE29077 de la vigencia fiscal 2014; en este acto administrativo además se resuelve el punto relacionado con el pago en los siguientes términos: "*el contribuyente presentó una declaración de fecha 27 de octubre de 2017 por la vigencia fiscal 2014, es decir dentro del término que establece el acuerdo 665 del 29 de marzo de 2017, y que según el valor cancelado, tiene como finalidad acogerse a las condiciones especiales de pago contempladas en el mismo, por tal razón, para la vigencia 2014 del inmueble ya mencionado, no refleja a la fecha saldos a cargo".*

Señala que carece de fundamento la solicitud de devolución formulada en la demanda, ya que si es el querer del demandante optar por esta petición, debe hacerlo demandando el acto administrativo mencionado, el cual afirma que el pago se realizó bajo las premisas de las condiciones especiales otorgadas por el Decreto Distrital 196 de 2017 en concordancia con la Ley 1819 de 2016; sin que resulte procedente la afirmación que la Administración constriñó al contribuyente para efectuar el pago.

Afirma que la pérdida de ejecutoriedad de un acto administrativo por haber desaparecido los fundamentos de hecho y de derecho, está fundamentada en el hecho que la Administración Tributaria tomó como tarifa de liquidación del impuesto la correspondiente a los predios URBANIZABLES NO URBANIZADOS, con base en el destino que le ha dado Catastro Distrital, fundamento que resulta revaluado por la modificación del destino que efectúa la Secretaría Distrital de Planeación, que determina que el inmueble es NO URBANIZABLE; precisando que frente a la vigencia 2009 el tema fue analizado y resuelto en la Resolución No. DDI021275 del 17 de mayo de 2012, la cual fue notificada por edicto fijado del 8 al 25 de junio de 2012.

Expone que de la misma manera las liquidaciones oficiales proferidas en relación con los años 2012 y 2013 se encuentran en firme, pues no fueron discutidas dentro de la oportunidad legal, por lo que quedaron debidamente ejecutoriadas; y que respecto a la vigencia 2014 y el argumento de falta de título ejecutivo por no notificación del acto administrativo objeto de cobro, la declaración es una manifestación de la voluntad del administrado, la cual se encuentra amparada por una presunción legal de veracidad, que en el presente caso fue desvirtuada a través de la Liquidación Oficial de Revisión No. DDI010042 del 16 de febrero de 2014 (sic) proferida por la vigencia 2014, la cual fue revocada en su integridad mediante la Resolución No. DDI008367 del 3 de abril de 2018, sin embargo, el pago de dicho impuesto fue cancelado por el contribuyente (fls. 126-133).

3. TRÁMITE PROCESAL

El 10 de mayo de 2018 se admitió la demanda (fl. 95 y vto.); el 6 de diciembre de 2018 se tuvo por contestada la demanda y se fijó fecha y hora para la realización de la Audiencia Inicial prevista en el artículo 180 del CPACA (fl. 140); el 30 de mayo de 2019 se surtió la referida audiencia, se tuvieron como pruebas las allegadas con la demanda y la contestación, y de oficio las que fueron allegadas por la parte demandante mediante memoriales de fecha 3 y 16 de abril y 31 de agosto de 2018, pues son documentos que acreditan hechos acaecidos con posterioridad a la interposición de la demanda y que interesan al proceso en la medida que se encuentran relacionados con las circunstancias fácticas que sustentan los cargos de demanda; y se prescindió de las audiencias previstas en los artículos 181 y 182 del CPACA y se concedió el término de 10 días a los sujetos procesales para alegar de conclusión (fls. 147-154); con informe secretarial el proceso ingresó al Despacho de la Magistrada Ponente para proferir sentencia (fl. 232).

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. PROMOCENTRA LTDA.

La parte demandante dentro del término legal presentó alegatos de conclusión, indicando que reitera los argumentos de hecho y de derecho que demuestran la carencia de sustento jurídico de los actos administrativos demandados; precisando que la sociedad demandante jamás se acogió a la amnistía tributaria de condición especial de pago, y por el contrario pagó el 100% de los intereses y sanciones cobrados por el Distrito, sin que mediara ningún proceso de conciliación.

Precisa que en la resolución que resolvió la revocatoria directa la Administración reconoce que el predio de la demandante adquirió la condición de urbanizable únicamente a partir de la expedición del Decreto 088 de marzo der 2017, lo que significa que para los años anteriores la condición del predio era NO URBANIZABLE.

Afirma que respecto a la solicitud de revocatoria directa por los años gravables 2012 y 2013 operó el silencio administrativo positivo, cuyos antecedentes no pudieron ser aportados como prueba en la demanda, pues a la fecha de su presentación aún no había operado esta figura jurídica; de hecho tampoco se pudo aportar la Resolución No. DDI008367 del 3 de abril de 2018 que revocó lo relacionado con el año 2014, pero que reconoce la condición de NO URBANIZABLE del predio para los años anteriores al Decreto 088 de marzo de 2017.

Aporta con el escrito de alegatos la Resolución No. DDI008367 del 3 de abril de 2018 y los documentos que indica demuestran la operancia del silencio administrativo positivo para los años 2012 y 2013 (copia de la escritura pública No. 2119 del 14 de junio de 2019 de la Notaría 11 de Bogotá mediante la cual se protocoliza el silencio administrativo positivo por los años 2012 y 2013), toda vez que en la contestación de la demandada se hace referencia a ello (fls. 155-183).

4.2. D.C. – SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL – DIRECCIÓN DISTRITAL DE IMPUESTOS

La entidad demandada ratifica los argumentos expuestos en el escrito de contestación de demanda, y adicionalmente, señala que respecto de las vigencias 2012 y 2013 y consultada la información en Catastro Distrital, se evidencia que aunque el predio de la demandante tuvo actualización catastral para las referidas vigencias, ello no tuvo incidencia en la modificación de su destino económico, conservando por tanto tal destino; y que si bien Secretaría de Planeación emitió el Concepto No. 1-2017-20973 del 15 de junio de 2017, éste no es de obligatorio cumplimiento al tenor de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Señala que no es posible acceder a la devolución solicitada, ya que el pago realizado no depende de los actos administrativos que son objeto de controversia; por lo que si el querer del contribuyente es acudir a las instancias que correspondan para solicitar la devolución de cualquier pago, puede hacerlo, ya que el mismo se realizó en virtud de un agotamiento a una condición especial de pago y dicho tópico no fue objeto de controversia en los actos censurados; precisando que la

Administración se pronunció sobre el particular en la Resolución No. DDI008367 del 3 de abril de 2018, acto administrativo que no ha sido enjuiciado en este proceso, razón por la cual, se carecería de competencia para tomar una decisión al respecto (fls. 184-187).

5. MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto en esta oportunidad.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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.

CADUCIDAD

La presente demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho fue interpuesta dentro del término de caducidad previsto en el artículo 138 del CPACA, si se tiene en cuenta que la Resolución No. DDI045182 del 8 de noviembre de 2017, por medio de la cual se confirmó la Resolución No. DDI040704 del 22 de septiembre de 2017, que resolvió las excepciones propuestas contra el Mandamiento de Pago contenido en la Resolución No. DDI035787 del 18 de julio de 2017, fue notificada personalmente el 15 de noviembre de 2017 (fl. 60); y la demanda se presentó el 15 de diciembre de 2017 (fl. 19).

PROBLEMA JURÍDICO

De conformidad con la fijación del litigio realizada en audiencia inicial, el debate se centra en determinar la legalidad de Resolución No. DDI-040704 del 22 de septiembre de 2017, por medio de la cual la Oficina de Cobro Coactivo de la Subdirección de Recaudación, Cobro y Cuentas Corrientes de la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá resolvió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago proferido en el expediente No. 20150120010004290 5; y de la Resolución No. DDI-045182 del 08 de noviembre de 2017, a través de la cual la misma dependencia confirmó la anterior al desatar el recurso de reposición interpuesto; para lo cual,conforme a los cargos de nulidad

formulados, se hace necesario establecer: (i) si es predicable el decaimiento de los actos administrativos que se pretenden hacer valer como título ejecutivo, esto es las liquidaciones oficiales del impuesto predial de los años 2009, 2012, 2013 y 2014 del inmueble AAA0144FKEA, y por ende si es predicable o no la existencia del título ejecutivo; (ii) si es posible determinar en este proceso la correcta o incorrecta notificación del requerimiento especial que antecedió la configuración de la liquidación oficial de revisión efectuada respecto al impuesto predial del año 2014 que hace parte de los actos administrativos que se invocan como título ejecutivo y por ende establecer la firmeza de la declaración privada del tributo fiscalizado en el mismo y la existencia del título ejecutivo; y (iii) si hay lugar a ordenar la devolución de lo que la demandante invoca que pagó con fundamento en los actos acusados.

Para resolver el problema jurídico planteado, se encuentran acreditados a proceso los siguientes hechos:

1. El 18 de julio de 2017 la Oficina de Cobro Coactivo de la Subdirección de Recaudación, Cobro y Cuentas Corrientes de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá expidió la Resolución No. DDI035787, por medio de la cual se libró mandamiento de pago en contra de la sociedad demandante por las obligaciones tributarias del impuesto predial unificado, respecto del inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. 050N-934747 y CHIP AAA144FKEA, por los año 2009, 2012, 2013 y 2014 contenida en las siguientes liquidaciones oficiales:

- Liquidación Oficial No. 124453 del 15 de mayo de 2011, por el año gravable 2009 por valor de $256.202.000 (valor impuesto) y $514.932.000 (valor sanción).

- Liquidación Oficial No. 27876DDI069860 del 19 de septiembre de 2014, por los años gravables 2012 y 2013, por valor de $372.651.000 (valor impuesto) y $680.109.000 (valor sanción), y $452.651.000 (valor impuesto) y $826.114.000 (valor sanción), respectivamente.

- Liquidación Oficial No. DDI010042 del 16 de marzo de 2016, por el año gravable 2014, por valor de $470.766.000 (valor impuesto) y $786.819.000 (valor sanción). (fls. 31-32).

2. Contra la anterior decisión el 22 de agosto de 2017 se formularon las excepciones de falta de ejecutoria de los títulos, pues se presentó el decaimiento al desaparecer los fundamentos de derecho que sirvieron como sustento del mandamiento de pago; interposición de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, toda

vez que existe un proceso en curso en donde se discute el impuesto predial por la vigencia 2009; falta de título ejecutivo por la vigencia fiscal 2014, en tanto el requerimiento especial y la liquidación oficial de revisión no han sido notificados, por lo que la declaración privada quedó en firme desde el 20 de junio de 2016 (fls. 33-41); que fueron declaradas probadas respecto de las vigencias 2009 y 2014, y no probadas con relación a las vigencias 2012 y 2013, mediante la Resolución No. DDI040704 del 22 de septiembre de 2017 (fls. 10-14 c.a.); acto frente al cual se interpuso recurso de reposición (fls. 47-53); recurso que fue resuelto mediante la Resolución No. DDI045182 del 8 de noviembre de 2017, confirmando el acto recurrido (fls. 1-6 c.a.).

(i) Si es predicable el decaimiento de los actos administrativos que se pretenden hacer valer como título ejecutivo, esto es las liquidaciones oficiales del impuesto predial de los años 2009, 2012, 2013 y 2014 del inmueble AAA0144FKEA, y por ende si es predicable o no la existencia del título ejecutivo; (ii) si es posible determinar en este proceso la correcta o incorrecta notificación del requerimiento especial que antecedió la configuración de la liquidación oficial de revisión efectuada respecto al impuesto predial del año 2014 que hace parte de los actos administrativos que se invocan como título ejecutivo y por ende establecer la firmeza de la declaración privada del tributo fiscalizado en el mismo y la existencia del título ejecutivo; y (iii) si hay lugar a ordenar la devolución de lo que la demandante invoca que pagó con fundamento en los actos acusados.

Procede la Sala a resolver de forma conjunta los problemas jurídicos planteados atendiendo la similitud argumentativa que sustenta los cargos de nulidad formulados por la parte actora.

En los actos administrativos demandados la entidad demandada negó las excepciones de falta de ejecutoria del título ejecutivo por decaimiento de los actos administrativos que contienen la obligación tributaria del impuesto predial unificado por los años 2009, 2012, 2013 y 2014 respecto del inmueble identificado con el CHIP AAA144FKEA de propiedad de la sociedad demandante, y por ende la falta del título ejecutivo; declaró probada la excepción de interposición de demanda respecto de la vigencia 2009 y la terminación del proceso de cobro por esta obligación; y con relación a la vigencia 2014 determinó excluir del proceso de cobro la Resolución No. DDI011042 del 16 de marzo de 2016 al considerar que dicho acto fue proferido exclusivamente contra la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. que fue quien presentó la declaración privada del impuesto por dicha vigencia mediante el formulario No. 0103400010070 el 4 de abril de 2014, ello en tanto que al verificar los documentos que reposaban en el expediente, se encontró que dicha liquidación

constituía el título de cobro para la vigencia 2014 dentro del proceso No. 201501200100042905 adelantado contra dicha fiduciaria.

Lo anterior permite concluir que dentro del proceso de cobro objeto de análisis el único título ejecutado en contra de la sociedad actora es la Liquidación Oficial No. 27876DDI069860 del 19 de septiembre de 2014, por los años gravables 2012 y 2013, por valor de $372.651.000 (valor impuesto) y $680.109.000 (valor sanción), y $452.651.000 (valor impuesto) y $826.114.000 (valor sanción), respectivamente; sin que sea dable en este proceso efectuar valoraciones respecto de títulos ejecutivos que no hacen parte de este proceso de cobro.

En esa medida no resulta procedente resolver los cargos de nulidad relacionados con la Liquidación Oficial No. 124453 del 15 de mayo de 2011, por el año gravable 2009 por valor de $256.202.000 (valor impuesto) y $514.932.000 (valor sanción), ni la Liquidación Oficial No. DDI010042 del 16 de marzo de 2016, por el año gravable 2014, por valor de $470.766.000 (valor impuesto) y $786.819.000 (valor sanción), pues se reitera fueron excluidas del proceso de cobro adelantado contra la demandante.

Sobre los títulos ejecutivos de carácter tributarios el E.T. prevé:

> ***Artículo 828. Títulos ejecutivos.*** *Prestan mérito ejecutivo:*
>
> *1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.*
>
> ***2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.***
>
> *3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.*
>
> *4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.*
>
> *5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales.*

> ***Parágrafo.*** *Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales.*
>
> *Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente.*

Sobre la ejecutoria de los actos administrativos que sirven de fundamento para el cobro coactivo el E.T., dispone:

> ***"Artículo 829. Ejecutoria de los actos****. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:*
>
> *1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.*
>
> *2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.*
>
> *3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y*
>
> *4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso"*

En cuanto a las excepciones que se pueden presentar frente al mandamiento de pago el artículo 831 del Estatuto Tributario señala:

> ***"Artículo 831. Excepciones****. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:*
>
> *1. El pago efectivo.*
> *2. La existencia de acuerdo de pago.*
> *3. La de falta de ejecutoria del título.*
> *4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.*
> *5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*
> *6. La prescripción de la acción de cobro, y*
> *7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.*
>
> *PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 84 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones:*
>
> *1. La calidad de deudor solidario.*
> *2. La indebida tasación del monto de la deuda."*(Subrayado fuera de texto).

El Consejo de Estado[1] sobre el título ejecutivo señaló:

> *"(...)*
> *2.3. El inicio de un proceso ejecutivo de cobro coactivo, implica necesariamente la preexistencia de un **título que preste mérito ejecutivo**[2], esto es, que contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible.*
>
> *2.4. La obligación debe ser **clara** porque los elementos de la obligación (sujeto activo, sujeto pasivo, vínculo jurídico y la prestación u objeto) están determinados o, por lo menos, pueden inferirse de la simple revisión del título ejecutivo, **expresa** porque se encuentra especificada en el título ejecutivo, en cuanto debe imponer una conducta de dar, hacer o no hacer, y debe ser **exigible** porque no está sujeta al cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido[3].*
>
> *2.5. En desarrollo de lo anterior, el artículo 828 del Estatuto Tributario discrimina los documentos que prestan mérito ejecutivo para el cobro coactivo[4], y que sirven de soporte jurídico para que la Administración proceda a iniciar el proceso mediante la emisión del correspondiente mandamiento de pago, en el que se ordena al deudor solucionar las obligaciones pendientes a favor de la entidad fiscal.*
> *(...)"*

Por su parte, sobre las excepciones de falta de título ejecutivo y falta de ejecutoria, la Alta Corporación[5] precisó:

> *"(...)*
> *Así, al tenor del numeral segundo de la citada norma, las liquidaciones oficiales que se encuentren ejecutoriadas son tenidas por títulos ejecutivos y no cabría*

---

[1] Sentencia del 11 de mayo de 2018 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, expediente No. 25000-23-27-000-2011-00280-01(20337).

[2] Código de Procedimiento Civil. Artículo 488. Títulos ejecutivos. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

[3] Auto de 30 de mayo de 2013, Exp. 18057, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

[4] Artículo 828. Títulos ejecutivos. Prestan mérito ejecutivo:
1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.
2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.
3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.
4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.
5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales.

[5] Sentencia del 22 de febrero de 2018 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez, expediente No. 15001-23-33-000-2012-00173-01 (20466).

excepcionar contra el cobro de las deudas determinadas en esa clase de actos administrativos la «falta de título ejecutivo».

Por su parte, la «ejecutoria» de los actos administrativos tributarios (y dentro de ellos las liquidaciones oficiales), se encuentra regulada en el artículo 829 del ET. De acuerdo con la disposición, la ejecutoria tiene lugar cuando (i) contra los actos administrativos no proceda recurso alguno, o (ii) procediendo alguno no se haya ejercitado en tiempo o debidamente, o (iii) habiendo sido ejercido se desista del recurso, o (iv) haya sido resuelta con carácter definitivo cualquier controversia respecto del acto administrativo tributario en vía gubernativa o judicial. En definitiva, cuando concluya toda litispendencia abierta o posible.

Considerando las normas referidas, cabe concluir que, respecto del cobro de liquidaciones oficiales, la excepción de «falta de título ejecutivo» solo podría alegarse en aquellos casos en los que cursa un debate formal y debidamente establecido contra el acto administrativo de determinación del tributo o cuando se puede establecer mediante recurso o demanda porque están habilitados los términos para adelantar esas actuaciones, pero no cuando lo que se pretende es formular al interior de procedimiento del cobro coactivo una nueva impugnación sobre el contenido y legalidad del acto de determinación oficial del tributo.
(...)"

En el presente caso el título ejecutivo que originó el cobro coactivo en contra de la sociedad demandante lo constituye la Liquidación Oficial de Revisión No. 27876DDI069860 del 19 de septiembre de 2014, que determinó el impuesto predial unificado del predio identificado con el CHIP AAA144FKEA por los años gravables 2012 y 2013, por valor de $372.651.000 (valor impuesto) y $680.109.000 (valor sanción), y $452.651.000 (valor impuesto) y $826.114.000 (valor sanción), respectivamente; y el fundamento de la excepción de falta de ejecutoria del título es porque operó la figura del decaimiento sobre el acto que se pretende hacer valer como título ejecutivo, toda vez que la Administración fundamentó el proceso de cobro en la errada convicción de que el inmueble ostentaba la calidad de urbanizable no urbanizado, siendo que el inmueble por disposición de la Secretaría Distrital de Planeación es de naturaleza no urbanizable y le corresponde la tarifa del 4 por mil.

Por lo anterior, la excepción propuesta, en los términos de la sentencia transcrita, no se fundamenta en los recursos interpuestos contra la liquidación oficial y que aún estén pendientes de resolución en vía administrativa o judicial, sino en que la modificación del destino del inmueble generó el decaimiento de la determinación oficial del tributo, lo que implica analizar en este proceso la base gravable y tarifa del tributo, así como la naturaleza del inmueble y su realidad física y jurídica al momento de la causación del gravamen fiscalizado, para poder establecer si estuvo

conforme a derecho o no la obligación tributaria establecida en la liquidación oficial, no siendo dable a través de este medio de control ejercido contra la resolución que falla las excepciones y su confirmatoria, entrar a valorar las razones fundamento de la decisión adoptada a través de la referida liquidación oficia, lo cual es del resorte del juez que estudie la legalidad de la referida decisión administrativa.

En ese orden, procede concluir que respecto de la Liquidación Oficial de Revisión No. 27876DDI069860 del 19 de septiembre de 2014, la sociedad actora no interpuso recurso en vía administrativa, ni demanda de nulidad y restablecimiento del derecho atacando su legalidad para suspender los efecto de firmeza de dicho acto, por lo que operaron respecto de él las figuras jurídicas de ejecutoria y ejecutividad, **por lo que la excepción analizada no está llamada a prosperar.**

Ahora bien, respecto de la Liquidación Oficial de Revisión No. 27876DDI069860 del 19 de septiembre de 2014, la sociedad actora el 14 de junio de 2017 presentó ante la entidad demandada solicitud de revocatoria directa y en subsidio decaimiento del acto administrativo (fls. 21-28 c.a); sin embargo, no se allegó decisión administrativa al respecto, por lo que el referido acto goza de presunción de legalidad y al contener una obligación clara, expresa y exigible es ejecutable por parte de la Secretaría de Hacienda Distrital.

La parte demandante en el desarrollo del presente proceso, el cual fue radicado el 15 de diciembre de 2017, allegó mediante memorial radicado el 11 de abril de 2018 copia de la Resolución No. DDI-0083367 del 3 de abril de 2018, por medio de la cual la entidad demandada revocó la Resolución No. DDI 10042 del 16 de marzo de 2016 que determinó oficialmente el impuesto predial del año 2014 del predio identificado con el CHIP AAA144FKEA; no obstante, se reitera que dicho acto no constituye título ejecutivo en el proceso de cobro coactivo adelantado contra la demandante, pues fue excluido del proceso mediante los actos administrativos demandados, por lo tanto, no es dable efectuar en este caso ninguna consideración sobre el particular, ni puede la parte actora pretende que los efectos de esta revocatoria se pueden extender a la liquidación oficial que determinó el impuesto predial por los años 2012 y 2013, y que sí constituye título ejecutivo en el proceso de cobro que se analiza, atendiendo la independencia de períodos en materia tributaria.

Así mismo el 31 de agosto de 2018 la parte actora allegó solicitud de silencio administrativo positivo respecto de la solicitud de revocatoria directa radicada el 14

de junio de 2017, pues conforme lo previsto en el artículo 738 del E.T., había transcurrido más de un año sin que existiera pronunciamiento de la entidad (fls. 135-138); y con los alegatos de conclusión allegó copia de la Escritura Pública No. 2119 del 14 de junio de 2019 por medio del cual se protocoliza silencio administrativo positivo respecto de las vigencias 2012 y 2013, en la cual se indica que la entidad demandada mediante radicado No. 2019EE76963 del 17 de abril de 2019 negó la solicitud de silencio administrativo positivo (fls. 188-192).

La ocurrencia del silencio administrativo positivo se debe solicitar en vía administrativa ante Administración Tributaria, y si la entidad hace caso omiso o la solicitud es resuelta de forma desfavorable, como en el presente caso, lo que procede es solicitar la nulidad del acto administrativo de la entidad que se genere con ocasión al desconocimiento del silencio positivo.

Sobre el particular el Consejo de Estado[6], ha indicado:

> *"(…)*
> ***1.1.Sobre la configuración del silencio administrativo positivo***
> ***(…)***
>
> *Ahora bien, la Sala[7] ha dicho que a diferencia de lo que prevé el Decreto Ley 01 de 1984 [C.C.A.] –que dispone que cuando se configura el silencio administrativo positivo se debe protocolizar la constancia o copia de la petición debidamente radicada en la administración, junto con la declaración jurada de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto– el artículo 734 del E.T. establece que el silencio administrativo positivo lo debe declarar la Administración, de oficio o a petición de parte, pues se entiende que la autoridad tributaria es la que verifica si el recurso se resolvió en tiempo o si definitivamente no se decidió.* ***Es decir que para hacerlo valer ante la propia Administración tributaria, no es necesario protocolizar el silencio administrativo, basta invocarlo.***
>
> *Así, el acto presunto[8] derivado del silencio administrativo positivo nace a partir del día siguiente de vencimiento del plazo de un año que tiene la Administración*

[6] Sentencia del 30 de agosto de 2016 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente No. 76001-23-31-000-2009-01219-01(19482).
[7] Sobre el tema puede consultarse la sentencia del 10 de diciembre del 2015, expediente 25000232700020110002 2-01 (19610), Consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.
[8] El artículo 41 del C.C.A. establece que solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Por eso, califica el acto positivo como presunto.
Dice Jorge I. Muratorio: *"…el acto presunto – o acto ficto – se configura ante la ausencia de un acto expreso y de un acto tácito, es decir, no hay una manifestación directa ni indirecta de voluntad; sólo hay inactividad o silencio administrativo, al cual el ordenamiento jurídico le atribuye un valor y/o efecto.*

para decidir el recurso de reconsideración. Y a partir de este momento, el beneficiario del acto ficto puede reclamar a la Administración para que haga lo que corresponda para ejecutar el derecho reconocido. La administración, en caso de aceptar la configuración del silencio administrativo y declararlo, deberá proveer lo necesario para que se ejecute. En caso de no hacerlo, el beneficiario del acto ficto positivo podrá conminar a la administración para que proceda de conformidad.[9]

1.1. De las condiciones para hacer efectivo el derecho derivado de un acto administrativo ficto positivo. Conformidad con la ley y acto ejecutable

Como lo ha precisado la Sala[10]*, la administración, en cualquiera de sus niveles (nacional, departamental o local), produce actos jurídicos tendientes a desarrollar, cumplir y ejecutar los mandatos constitucionales y legales, en ejercicio de la función pública administrativa. Dicha potestad sirve para justamente administrar el interés público cuando entra en juego con los diversos intereses privados que, en el marco de la Constitución y la ley, conviven en el ordenamiento. Es más, la función administrativa también está para perseguir y sancionar comportamientos de particulares contrarios al orden jurídico como en el caso de las infracciones administrativas y, en general, el derecho administrativo de policía.*

La Administración adopta las decisiones mediante actos administrativos, que son actos jurídicos y que respecto de las situaciones jurídicas a las que se refieren son, por lo menos, de dos grandes y diferentes clases: el acto normativo (reglamento) y el acto administrativo de contenido particular y concreto.

El acto administrativo de contenido particular y concreto es el que denominamos propiamente acto administrativo, en cuanto materializa o particulariza la ley y el propio reglamento a una situación específica. Es el que aplica al caso las fuentes del derecho administrativo.

La inactividad administrativa, en cuanto obstaculiza la efectividad de los derechos de los particulares, encontró en la técnica del silencio administrativo un medio de solución. …
De modo, pues, que el silencio, si es negativo, no implica manifestación alguna y, si es positivo, su valor está dado por la norma que así lo disponga, por lo que será voluntad manifiesta por presunción de la ley."
https://es.scribd.com/doc/244623464/ACTOS-ADMINISTRATIVOS-TACITOS-MURATORIO-pdf

[9] El artículo 297 del nuevo CPACA estipula que son títulos ejecutivos *"las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa"*. Estos títulos pueden cobrarse coactivamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. "Título IX. Proceso ejecutivo".

[10] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Magistrado sustanciador: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, 28 de abril de 2016. Ref.: Expediente N°: 25000233700020120032001. Número interno: 20392. Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Demandado: Distrito Capital - Secretaría de Hacienda. Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho.

El acto administrativo particular surge de una actuación administrativa que, conforme con el artículo 4[11] de la Ley 1437 —cuya redacción coincide con la que antes tenía el artículo 4 del Decreto 01 de 1984—, puede iniciarse a petición de parte: en ejercicio del derecho de petición en interés particular, o en cumplimiento del administrado de una obligación o un deber legal (deber de declarar renta, por ejemplo), o de oficio.
(…)

Es, por lo tanto, la ley, en este caso, el Estatuto Tributario, la que, por excepción, le da al silencio de la administración el efecto análogo al de una decisión expresa. Además, se presenta como una decisión adversa a sus propios intereses y correlativamente positiva a favor del administrado. Se trata, entonces, de un acto declarativo[12] del que se deriva el efecto jurídico que la propia ley manda, y, como tal, sujeto a las mismas reglas de los actos expresos, en especial, la presunción de legalidad y su virtual obligatoriedad. De ahí que el artículo 73 del C.C.A.[13] disponga que habrá lugar a revocar los actos que resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69 ib., o si fuera evidente que el acto ocurrió por medios ilegales[14].

---

[11] **Artículo 4°.** ***Formas de iniciar las actuaciones administrativas.*** Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:
1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.
3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
4. Por las autoridades, oficiosamente.

[12] Manuel María Díez, explica que los actos que tienen por objeto el nacimiento, modificación o extinción de un derecho, obligación, interés, etc., vale decir una modificación de la condición jurídica existente, se llaman constitutivos o innovativos. Y que existen otros actos que tienen por efecto hacer valer, realizar, conservar o tutelar un poder o derecho por efecto hacer valer, realizar, conservar o tutelar un poder o derecho preexistente, sin producir efectos innovativos. Estos actos se llaman declarativos. Manuel María Díez. "El Acto Administrativo". Tipográfica Editora Argentina S.A. Buenos Aires. 1993.

[13] En vigencia de la Ley 1437 de 2011 (nuevo CPACA), cuando la autoridad considera que el acto ficto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Y si la administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, lo debe demandar sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitar al juez su suspensión provisional.
El parágrafo del artículo 95 de la citada ley también dispone que en el curso de un proceso judicial, y hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del comité de conciliación de la entidad. Esa oferta de revocatoria debe señalar los actos y las decisiones objeto de la medida y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.
Si el juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que las autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria.

[14] El inciso final del artículo 41 del C.C.A. dispone que el acto presunto podrá ser objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalan los artículos 71, 73 y 74.
La jurisprudencia de la Corporación, en principio, no fue pacífica en cuanto a los eventos en los que no era necesario el consentimiento del titular del derecho. En la actualidad, la tesis de la Sala Plena y de las Secciones es unívoca en cuanto a que no es necesario el consentimiento del titular del derecho en dos eventos:
- Cuando el acto administrativo que se pretende revocar es el resultado de la aplicación del silencio administrativo positivo y se configuran las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A. y,
- Cuando resulta evidente que el acto que se pretende revocar ocurrió por medios ilegales.

Así se pronunció el Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera ponente: ANA MARGARITA OLAYA FORERO. Bogotá, D.C. dieciséis (16) de julio de dos mil dos (2002). Radicación número: 23001-23-31-000- 1997- 8732-02 (IJ 029). Actor: JOSE MIGUEL ACUÑA COGOLLO. Demandado: DEPARTAMENTO DE CORDOBA

(…)

En materia tributaria, el Estatuto Tributario prevé que sea la administración la que de oficio o a petición de parte declare el silencio administrativo positivo. Eso significa que el acto ficto surte efectos, igualmente, a partir del día siguiente a la configuración del silencio administrativo, sin perjuicio del reconocimiento que de esa situación haga, mediante acto expreso declarativo, la Administración. Esa declaración de la administración supone que también debe adoptar las medidas para hacer efectivo el derecho reconocido por la decisión ficta presunta positiva.[15] En ese caso el acto ficto se convierte en un acto expreso. (…)"

Teniendo en consideración la posición jurisprudencial transcrita, el silencio administrativo positivo en materia tributaria debe ser solicitado ante la Administración, por lo que no es procedente su declaratoria por vía judicial, sino verificar su ocurrencia para determinar si se configura causal de nulidad por falta de competencia temporal.

Posteriormente el Consejo de Estado[16], señaló:

"(…)
i) El silencio administrativo en materia tributaria.
(…)

Finalmente, es preciso anotar que, en materia tributaria, el silencio administrativo no está sometido a la protocolización a la que hace referencia el artículo 85 del CPACA[17].

Ver síntesis en: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación: 08001233100020060086 2-01. No Interno: 18392. Demandante: Industrias Colombia INDUCOL. Demandado: Municipio de Soledad. Asunto: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

[15] Ni el C.C.A. ni el Estatuto Tributario prevén un plazo para protocolizar o pedir el silencio administrativo positivo. En otras legislaciones, como, por ejemplo, la de España, el artículo 24 de la Ley 39 de 2015 dispone que *"4. Los actos administrativos producidos por el silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia debe ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho,* ***incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquel en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver."*** (negrilla fuera de texto)
Parejo Alfonso Luciano, Descalzo González, Antonio. Leyes de Régimen Jurídico del sector público, del procedimiento administrativo común y de la jurisdicción contencioso-administrativa. Tirant lo blanch. Valencia, 2015.

[16] Providencia del 24 de noviembre de 2016 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, expediente No. 13001-23-33-000-2014-00156-01(22084)

[17] CPACA. Artículo 85. *Procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo.* La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio

> *(…)*
> *En el asunto que nos ocupa, como se advirtió, la demandante pretende que se reconozca la ocurrencia del silencio administrativo positivo, que se anulen la resolución que decidió el recurso de reconsideración y el acto que negó la devolución.*
>
> *En esas condiciones, si bien la primera pretensión, esto es, la que se refiere únicamente a que el Juez Contencioso «declare que se configuró el silencio administrativo positivo» no es procedente formularla ante esta jurisdicción, pues esa solicitud se debe elevar ante la Administración (…)*

En ese orden, no se puede en el proceso de cobro coactivo declarar la ocurrencia del silencio administrativo positivo que pudo haber surgido con ocasión de la ausencia de pronunciamiento por parte de la autoridad tributaria respecto de la solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. 27876DDI069860 del 17 de septiembre de 2014, por medio de la cual se expidió liquidación oficial de revisión por las vigencias 2012 y 2013 del impuesto predial unificado del predio identificado con el CHIP AAA144FKEA, por cuanto respecto a la ocurrencia de este fenómeno jurídico debe pronunciarse la Autoridad Tributaria de oficio o a petición de parte; y cuando hay pronunciamiento, como en el presente caso, de la Administración negando el silencio positivo, el contribuyente debe acudir a la jurisdicción para cuestionar la legalidad de dichos actos, lo cual no aconteció en el sub judice, por lo que la escritura de protocolización allegada al proceso judicial no desvirtúa la legalidad de la liquidación oficial que constituye título ejecutivo en el presente proceso de cobro coactivo, ni la retira del ordenamiento, por lo que **no se configura la excepción de falta de título ejecutivo respecto de dicho acto administrativo.**

En ese orden, si la liquidación oficial que constituye el título ejecutivo dentro del proceso de cobro coactivo que se analiza no ha sido revocada por la Secretaría de Hacienda Distrital, ni se ha declarado silencio administrativo positivo respecto de la solicitud de revocatoria directa presentada respecto de dicha liquidación, las resoluciones que en esta oportunidad se demandan no perdieron fuerza ejecutoria, pues no han desaparecido los fundamentos de hecho y de derecho que sirvieron de base para su expedición, ya que están sustentadas en un acto administrativo que

---

administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.
La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.
Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico.

permanece en el ordenamiento jurídico y que contiene una obligación clara y expresa y exigible.

De otra parte, respecto del cargo de nulidad relacionado con la correcta o incorrecta notificación del requerimiento especial que antecedió a la liquidación oficial de revisión efectuada respecto al impuesto predial del año 2014, se debe reiterar que dicho acto no constituye título ejecutivo pues fue excluido en los actos administrativos demandados, por lo que al no ser sustento del cobro adelantado en contra de la sociedad actora no es procedente emitir pronunciamiento al respecto.

Debiendo precisarse además, que tampoco es procedente emitir pronunciamiento respecto del argumento relacionado con la sujeción pasiva del impuesto y la legitimidad para atacar el cobro realizado respecto de la liquidación oficial del año gravable 2014, pues en el acto que resolvió las excepciones claramente se indicó que dicha liquidación tuvo como destinatario a la Fiduciaria Bogotá, por lo que no es este el escenario para determinar la legitimidad para atacar dicho cobro, cuando no hace parte del presente proceso coactivo, y existe un proceso dirigido contra la referida fiduciaria para hacer efectiva dicha liquidación, escenario en el cual es que se debe ventilar la revocatoria de esa liquidación y la solicitud de devolución del pago efectuado, y no en este proceso.

Las consideraciones expuestas conllevan a concluir que respecto del impuesto predial unificado por los años gravables 2012 y 2013 existe título ejecutivo susceptible de cobro por parte de la entidad demandada; que la liquidación oficial de revisión del año 2014 fue excluida del mandamiento de pago proferido en contra de la sociedad actora, es decir, no constituye título ejecutivo en el proceso de cobro adelantado en su contra; y que respecto de la liquidación oficial del año gravable 2009 se declaró probada por parte de la SHD la excepción de interposición de demanda y se dio por terminado el proceso respecto de dicho acto administrativo; por lo que los actos acusados gozan de presunción de legalidad que no fue desvirtuada por la parte demandante.

En ese orden, **procede denegar las pretensiones de la demanda.**

Respecto de la condena en costas, y aplicando la posición jurisprudencial del Consejo de Estado[18], de conformidad con las reglas previstas en los numerales 1°

[18] 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

y 8° del artículo 365 del CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, que prevén la condena en costas a la parte vencida en el proceso, y que habrá lugar a éstas 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 a cargo de la parte demandante, **por lo que no se le condenará en costas.**

El Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo No. PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, por medio del cual prorrogó la suspensión de términos, amplió sus excepciones y adoptó otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor, disponiendo en su artículo 5°, entre otras, como excepción a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo, los procesos que se encuentran en estado de dictar sentencia, así como sus aclaraciones y adiciones; y que dichas decisiones se notificaran electrónicamente, pero los términos para su control o impugnación seguirán suspendidos hasta tanto el Consejo Superior así lo disponga; razón por la cual la presente sentencia se notificará a las partes vía correo electrónico, precisando que los términos para apelación iniciarán una vez lo disponga la Alta Corporación.

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.- DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- No se condena en costas a la parte vencida, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 5° del Acuerdo No. PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, **NOTIFIQUESE** electrónicamente la presente providencia así:

---

de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, expediente No. 05001233300020120049O-01 [20508].

- A la parte demandante, quien actúa a través del Dr. Miguel Ángel Bustos Vásquez, a los correos miguelbustos@bustosvasquez.com y miguelangelbustosvasquez@gamil.com.

-A la entidad demandada, quien actúa a través del Dr. Diego Alejandro Pérez Parra, a los correos notificacionesjudiciales@alcaldiabogota.gov.co y perezdiego.abogados@gmail.com.

- Al Ministerio Público a los correos procjudadm3@procuraduria.gov.co y djbernal@procuraduria.gov.co.

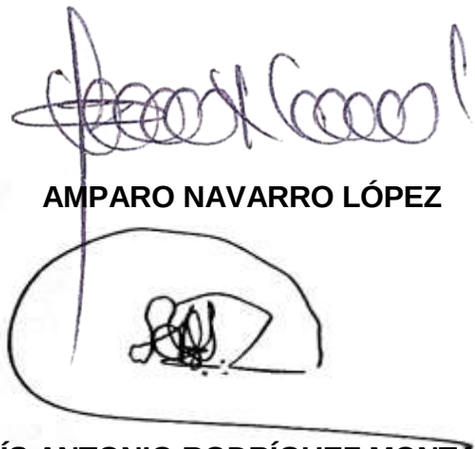
Precisándose que los términos para apelación empezaran a correr una vez se disponga el levante de suspensión de términos por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

CUARTO.- En firme, archívese el expediente previa devolución de los antecedentes administrativos a la oficina de origen y del excedente de gastos del proceso, teniendo en consideración lo previsto en la Resolución No. 4179 del 22 de mayo de 2019 de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura. Déjense las constancias del caso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión virtual de la fecha.
Las firmas del documento son digitalizadas y se incorporan por cada magistrado.

LOS MAGISTRADOS

GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ



AMPARO NAVARRO LÓPEZ

LUÍS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO