

RECURSOS NO RESUELTOS EN VIA GUBERNATIVA - Pérdida de competencia de la administración por acudir a la jurisdicción contenciosa / PERDIDA DE COMPETENCIA EN VIA GUBERNATIVA - Al acudir a la jurisdicción contenciosa y obtener sentencia inhibitoria no se readquiere competencia de la administración para resolver recursos no decididos en vía gubernativa

Mediante sentencia de junio 17 de 2004, expediente 13272, Magistrado Ponente Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, decidió el recurso de apelación contra la sentencia proferida el 6 de marzo de 2002, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, desestimatoria de las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada contra la actuación administrativa que resolvió desfavorablemente los derechos de petición elevados por las sociedades Chicó Oriental Número Dos Ltda. Y Urbanización Las Sierras del Chicó Ltda. En la sentencia la Sala consideró: (...) Constituye este aspecto en esencia, el punto central de la litis debiendo la Sala resolver si la Administración goza aún de competencia para resolver los recursos interpuestos por las sociedades contra los actos administrativos expedidos en 1983 que fijaron los avalúos catastrales a los predios de las sociedades actoras. (...)En efecto, la sentencia inhibitoria no resuelve nada acerca de las pretensiones del demandante, no es una decisión en cuanto al derecho, ni lo declara ni lo niega y por eso se puede volver a intentar, pero la situación administrativa permanece inmodificable al momento en que se inició el proceso que fracasó. En atención a ello, si el administrado acudió a la jurisdicción, la Administración en ese mismo momento perdió competencia, circunstancia que no se altera con el tipo de sentencia que se haya proferido y haya dado fin al proceso. Así las cosas a juicio de la Sala, la Administración Distrital se ajustó a derecho al expedir los actos ahora acusados, su motivación estuvo acorde con las disposiciones que regulan esta materia, por considerar que no era posible resolver los recursos interpuestos ante la pérdida de competencia de mucho tiempo atrás, por lo que habrá de darse prosperidad al recurso de apelación de la parte demandada, revocando la decisión de primera instancia que consideró que la Administración no había perdido competencia y debía resolver los recursos interpuestos.(...)Finalmente no encuentra la Sala que con los actos acusados se haya incurrido en violación al derecho de defensa y de acceso a la justicia, pues los actos sobre los cuales se interpusieron los recursos y respecto de los cuales operó el silencio negativo, eran susceptibles de control jurisdiccional, como en efecto lo pretendieron las sociedades, pero que por las razones mencionadas al inicio de estas consideraciones, es decir, por inepta demanda, su acción fracasó. Era ese el momento procesal oportuno para ejercer esos derechos. En atención a lo anterior, y por cuanto se ha dado prosperidad al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y no se logró desvirtuar la legalidad de los actos acusados, la Sala revocará la decisión de primera instancia y en su lugar se denegarán las pretensiones de la demanda. (...).

CERTIFICACIONES DEL ADMINISTRADOR DE IMPUESTOS - Requisitos sobre existencia y valor de las liquidaciones privadas u oficiales para prestar mérito ejecutivo / TITULO EJECUTIVO EN IMPUESTO PREDIAL - No lo son las certificaciones de la administración al no tener el requisito sobre existencia y valor de liquidación privada u oficial

El artículo 828 del Estatuto Tributario, disposición que se invoca en el mandamiento de pago como respaldo legal para darle a la Certificación el carácter de título ejecutivo de una obligación clara, expresa y exigible, dispone: “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 (...). Parágrafo. Para efectos de los numerales 1º y 2º 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. Conforme con las disposiciones enunciadas, el mandamiento de pago siempre debe sustentarse en un título ejecutivo debidamente ejecutoriado. Las certificaciones para que tengan este carácter, siempre deben hacer constar la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales. La Corporación en diferentes sentencias ha fijado su posición. La Sentencia de octubre 15 de 1999, expediente 9585. Magistrado Ponente.Dr. Daniel Manrique Guzmán, atinente al caso señaló: "...”Al respecto se precisa que la certificación del administrador de impuestos o su delegado a que se refiere el parágrafo del artículo 828 ib. debe recaer sobre la existencia y valor de las “liquidaciones privadas u oficiales” previstas en los numerales 1 y 2 de la norma citada, esto es, las “liquidaciones privadas y sus correcciones contenidas en las declaraciones tributarias presentadas” y las liquidaciones oficiales ejecutoriadas . . .” La Sala acoge el criterio expresado por la Corporación en anteriores pronunciamientos, los cuales son de recibo para el caso particular. De igual forma, el concepto de la Procuradora Sexta Delegada ante el Consejo de Estado, en su oficio del 31 de julio de 2000, cuando de manera clara se refiere a la Certificación expedida por el Jefe de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributaria, como un documento que no constituye título ejecutivo, por cuanto no certifica la existencia y el valor de liquidaciones oficiales o privadas, y no contiene obligaciones claras expresas y exigibles respecto de cada período.

NOTA DE RELATORÍA: Tanto el Tribunal como el Consejo de Estado, en fallo proferido para el Banco de Colombia (predial 1975-1985), han reconocido que la certificación expedida por el jefe de la División de Cuentas Corrientes no constituye título ejecutivo en los procesos de cobro coactivo iniciados con posterioridad a la vigencia del decreto 807 de 1993, independiente que el cobro verse sobre obligaciones causadas previamente a la vigencia del tal Decreto. Las corporaciones han indicado que el título ejecutivo válido es la declaración privada u oficial ejecutoriada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE

Bogotá D.C. Junio siete (7) de dos mil seis (2006)

Radicación número: 25000-23-27-000-1997-01986-01(9977)

Actor: CHICO ORIENTAL DOS LTDA. Y URBANIZACION SIERRAS DEL CHICO LTDA.

Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA

COBRO COACTIVO- IMPUESTO PREDIAL AÑOS 1986 A 1993

– FALLO–

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora, contra la sentencia de septiembre 23 de 1999, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Cuarta, en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho incoado contra los actos administrativos que decidieron sobre las excepciones propuestas en el proceso de cobro

coactivo, adelantado por el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, contra las sociedades Chicó Oriental Dos Ltda y Urbanización Sierras del Chicó Ltda.

ANTECEDENTES

Mediante las Resoluciones Nos. 40613, 40613-A, 40266 y 40267 de diciembre de 1983, expedidas por la Dirección de Catastro Distrital de Bogotá, se modificó la nomenclatura de identificación de los predios de propiedad de las Sociedades Chico Oriental Dos y Urbanización las Sierras del Chicó, se asignaron nuevas cédulas catastrales y se reajustaron sus avalúos.

La Dirección Distrital de Impuestos- Jefatura de Cobranzas- expidió los mandamientos de pago Nos 149 y 148 el 3 de junio de 1996, contra los cuales se presentaron excepciones, declaradas como no probadas por las resoluciones 185 y 184 del 9 de agosto de 1996, actos que fueron objeto de reposición, fallados por las resoluciones 024 y 023 del 24 de octubre de 1996, en las que se confirmaron los actos recurridos.

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme con lo dispuesto por el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, el apoderado de la parte demandante, solicitó la nulidad de la actuación administrativa derivada del proceso de cobro coactivo.

Por Auto de junio 11 de 1998, la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca decretó la acumulación del proceso 11986 al 11987, referenciado en la Sección Cuarta del Consejo de Estado ahora con el número radicado de la referencia No 9977.

Mediante Sentencia de septiembre 23 de 1999, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Cuarta, niega las súplicas de la demanda, sentencia contra la cual el actor interpone recurso de apelación, debidamente sustentado.

Una vez presentados los alegatos de conclusión, se solicitó la práctica de audiencia pública por la parte actora, audiencia decretada, llevada a cabo el 26 de julio de 2000.

Por Auto de octubre 20 de 2000, la Sala decretó la suspensión del proceso acumulado, hasta cuando se resolviera en forma definitiva, la nulidad y el restablecimiento del derecho instaurado por las sociedades actoras, contra los oficios números 000474 del 16 de julio, 000501 del 3 de agosto, 00544 del 24 de agosto y 000748 del 3 de noviembre, todos de 1998, expedidos por el Director del Departamento Administrativo de Catastro de Bogotá, radicada en el Tribunal administrativo de Cundinamarca bajo el No 99-0212.

Los apoderados de las partes demandante y demandada, presentaron recurso ordinario de súplica y de reposición, respectivamente, resueltos por Auto de diciembre 7 de 2000, en el que decidió la Sala no reponer la providencia recurrida.

Mediante sentencia de junio 17 de 2004, expediente 25000-23-27-000-1999-0212-01- (13272), la Sala revocó la sentencia apelada y denegó las súplicas de la demanda. Acto que decidió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, respecto de los procesos que adelantaron las sociedades actoras contra los actos administrativos que les fijaron los avalúos catastrales de sus predios.

LA DEMANDA

Ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por intermedio de apoderado, las sociedades demandantes solicitaron la nulidad de resoluciones que decidieron las excepciones propuestas

distinguidas con los números 185 y 184 de agosto 9 de 1996, y las resoluciones 023 y 024 de 24 de octubre de 1996, a título de restablecimiento del derecho declarar probadas las excepciones propuestas contra las resoluciones 149 y 148 de junio 3 de 1996.

Se alega violación de los artículos 4, 29, 228, 229, 333, 363 de la Constitución Nacional; 55, 60, 62, 63, 64, 66 y 84 del Código Contencioso Administrativo; 634, 635, 828, 829, 829-1, 831, 833-1 del Estatuto Tributario; artículo 1 del Acuerdo 39 de 1993; artículo 11 del Decreto 423 de 1996; artículos 38 y 75 del Acuerdo 1 de 1981.

Consideran que la actuación demandada es nula por cuanto las resoluciones números 40613, 40613 A, 40266 y 40267 de diciembre de 1983, de la Dirección de Catastro Distrital de Bogotá que modificaron la nomenclatura de identificación de los predios de propiedad de las sociedades actoras, contra las que se interpusieron los recursos procedentes en la vía gubernativa, venciendo los términos para resolver sin obtener fallo de fondo sobre el asunto por parte del Departamento Administrativo de Catastro del Distrito Capital, operó de conformidad con el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo el silencio administrativo negativo, conformándose un acto administrativo ficto susceptible de ser demandado. Con base en dicho acto presunto, la actuación administrativa fue demandada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el resultado de un fallo inhibitorio.

La Dirección Distrital de Impuestos le está dando un alcance indebido al fallo inhibitorio del Consejo de Estado, toda vez que como consecuencia del fallo derivan la firmeza de las resoluciones demandadas, efecto que solo se habría logrado de obtener un fallo de fondo sobre el asunto en litigio.

Al no obtenerse fallo de fondo que haga tránsito a cosa juzgada, el Departamento de Catastro Distrital o quien haga sus veces, se encuentra en mora de resolver los recursos interpuestos en vía gubernativa, debido a que las autoridades administrativas tienen la responsabilidad de fallar de fondo, aún vencidos los términos para resolver, mientras la jurisdicción no lo haga.

Al ser fallada de manera inhibitoria la acción de nulidad contra las resoluciones que fijaron el avalúo de los predios y que los recursos interpuestos aún se encuentran en curso, las resoluciones en que se funda la Dirección Distrital, el acto de liquidación objeto de recaudo, no pueden generar efectos jurídicos.

Las Resoluciones Nos. 40613, 40613 - A, 40266 y 40267 de 1983, no se encuentran en firme y las cédulas y avalúos creados a través de éstas no están generando efectos jurídicos, y son inexistentes.

La excepción de inexistencia del título ejecutivo y/o ejecutoria del mismo debe ser declarada porque las liquidaciones oficiales sistematizadas proferidas con base en las cédulas 8018E-86 y 8018E-95, que pretenden servir como título ejecutivo, son nulas. Solicita que si al momento de fallar, a juicio de la Sala no prospera ninguno de los otros motivos propuestos, suspenda este proceso hasta que se obtenga fallo en el proceso alterno de nulidad de las liquidaciones oficiales sistematizadas, solicita la aplicación del artículo 170 del Código de Procedimiento Civil.

Una vez se declare la nulidad de las liquidaciones oficiales sistematizadas, decaerá el título ejecutivo, siendo procedentes las excepciones de falta de título ejecutivo y/o ejecutoria del mismo.

La excepción de pago propuesta debe ser declarada, por cuanto si las liquidaciones respecto del

predio conformado por varios lotes de menor extensión su propietario ya cumplió con el pago del impuesto a cargo, al cancelar la suma facturada por cada uno de los lotes, el pago así efectuado es íntegro y liberatorio, no siendo válido que bajo otra cédula catastral que engloba los predios de menor extensión, se pretenda liquidar un nuevo impuesto, asumiendo la posición facilista de que el pago ya efectuado es susceptible de compensación. La Dirección Distrital quiere cobrar dos impuestos prediales con base en dos juegos de cédulas catastrales, tratándose de un solo predio.

El impuesto predial se causa sobre cada unidad económica, independiente de que los lotes de menor extensión sean identificables con cédulas propias.

Que los impuestos determinados mediante las nuevas liquidaciones oficiales expedidas en 1996, se realizaron con base en las cédulas 8018 E-86 y 8018 E-95 formadas en 1994 sobre las que se liquidaron impuestos retroactivamente en 1996, violando el Acuerdo No 1 de 1981, que consagra la irretroactividad de los avalúos.

Jurídicamente no pueden coexistir dos actos administrativos de determinación. Sostiene con base en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo las liquidaciones oficiales expedidas inicialmente no han perdido vigencia ya que no han sido anuladas o suspendidas por la jurisdicción, ni ha operado la pérdida de fuerza ejecutoria. Por lo que las liquidaciones oficiales expedidas respecto de los inmueble distinguidos con la matrículas inmobiliarias 050-0471316 y 050-0471315, son las expedidas con base en las cédulas vigentes en los períodos 1986 a 1993, 80818E-55 y 8018E-86 y 87, las cuales fueron íntegramente pagadas.

Las Resoluciones 185 y 024, 184 y 023, son nulas a la luz del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, por desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, por cuanto se cobró nuevamente lo ya pagado con base en la cédulas 8018E-55 que es el mismo predio identificado con la cédula 8018-E86, y las de las cédulas 8018-86 y 87 corresponden al predio identificado con la 8018E-95.

Probada la identidad de predios como unidad catastral se debe decretar probada la excepción de pago.

No es aplicable a la prueba solicitada lo dispuesto en el artículo 829-1 del Estatuto Tributario, puesto que el impuesto predial sobre los inmuebles ya fue objeto de recaudo, hecho que constituye la excepción de pago. La práctica de la prueba con violación del principio de contradicción es nula conforme al artículo 29 de la Constitución Política. La falta de notificación de la diligencia de inspección judicial practicada en el proceso coactivo conlleva la nulidad de los actos administrativos.

En el evento que la actuación administrativa demandada estuviere ajustada a derecho los intereses sobre los impuestos adeudados sólo se podrían causar a partir de la formación de las cédulas que originaron los avalúos bases del impuesto cuyo recaudo se pretende, al ser formados en 1994 no pueden tener efectos retroactivos.

OPOSICIÓN

Los apoderados del Distrito Capital, se oponen a las pretensión de nulidad de las resoluciones 185 y 184 de 9 de agosto de 1996, y de las números 024 y 023 de 24 de octubre del mismo año que resolvieron el recurso contra las anteriores, basadas en argumentos jurídicos y fácticos,

además porque el actor pretende discutir en el proceso ejecutivo asuntos que se debatieron en otras vías que ahora no son de recibo. También hay oposición a la pretensión de aplicar la nueva formación catastral de 1994 y su vigencia, para el cobro de obligaciones de 1986 a 1993, porque es ajena al proceso de cobro coactivo, no se discutió gubernativamente y constituye una indebida acumulación de pretensiones, hace que ella deba ser rechazada.

Sobre los hechos alegados como excepciones frente al proceso de cobro, ya fueron fallados por el Consejo de Estado en la Sección Quinta cuando se cobraba la vigencia 1981 a 1986. Se trata del mismo predio y del cobro con base en las mismas resoluciones que fundamentan el título ejecutivo y determinan la base gravable. Hoy los mismos hechos se alegan frente a las vigencias 1986 a 1993.

El proceso de cobro se inició con base en título ejecutivo, constituido por certificación del jefe de contabilidad de la División de Cuenta Corriente y Contabilidad Tributaria de la Jefatura de Recaudo de la Dirección Distrital de Impuestos del 18 de abril de 1996, en la cual consta de forma clara, expresa y exigible las obligaciones. De acuerdo al párrafo del artículo 828 del E.T., en concordancia con la resolución No 002 de octubre 27 de 1994 del Director Distrital de Impuestos, es título para el inicio del proceso de cobro la certificación del jefe de la División de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributario, sobre el monto de los impuestos debidos. Certificación que se realizó con base en la liquidación manual efectuada por la dependencia competente y tiene como fundamento las resoluciones 40613 A, 40613 y 40267, 40266, del 29 y 23 de diciembre de 1983, que fijaron el avalúo de los predios, las cuales están ejecutoriadas y en firme, y son base para los cobros. Resoluciones contra las que se presentaron los recursos gubernativos el 10 de enero de 1984, pero ante la falta de respuesta de la administración operó el silencio administrativo negativo y por lo tanto se agotó la vía gubernativa, en virtud de lo cual el actor acudió a la vía contencioso administrativa, hecho que precluyó la posibilidad de pronunciarse a la administración catastral.

Las resoluciones referentes a los avalúos, inicialmente fueron anuladas por fallo del 30 de agosto de 1993 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, providencia que fue revocada por el Consejo de Estado por Sentencia de julio 28 de 1994, en la que se inhibió de hacer pronunciamiento de fondo, por inepta demanda.

Al presentar el demandante recurso extraordinario de revisión, en ningún momento inhibe la firmeza o ejecutoria del título ejecutivo y las resoluciones que se toman como base.

La certificación como acto de ejecución se da a conocer con el mandamiento ejecutivo contra el cual se pueden oponer las excepciones, como se ha hecho en este caso.

La discusión sobre el avalúo catastral dado con base en la fusión de varias cédulas catastrales que finalmente conformarían cada uno de los predios de las sociedades actoras, mediante las resoluciones 40267, 40613 A y 40266, 40613 del 23 y 29 de diciembre de 1983, ya fue realizada en el proceso contencioso fallado.

No se puede hablar de dobles liquidaciones sobre cédulas catastrales inexistentes, con avalúos ya revaluados. Los pagos hechos sobre las cédulas catastrales inexistentes constituyen un pago de lo no debido, de los cuales puede solicitar la sociedad ejecutada compensación. Es un hecho que los títulos ejecutivos sobre las cuentas catastrales 80-18E- 86 y 80-18E-95, no se ha hecho ningún pago.

En 1994, entró en vigencia la formación catastral efectuada en 1993, sobre los predios de la

Carrera 7 No 96-90 y Av. carrera 7 No 94-70 con cédulas catastrales 80818E-86 y 8018E- 95, en las que se determinó la base gravable para dicho año disminuyendo el valor de los predios frente a 1993, año que se regía por el avalúo hecho en las resoluciones 40267, 40613 A y 40266, 40613 de diciembre de 1983, con ajustes anuales. Para los años que se cobran en el proceso, 1986 a 1993, no tienen relevancia que en el año 1994 se hayan modificado los avalúos, porque estos no aplican retroactivamente, sirven para determinar los impuestos que se causen en adelante.

Las excepciones propuestas por el demandante, son cosa juzgada por el contencioso administrativo, pues al haber operado la caducidad no es posible desconocer la existencia, de las obligaciones, sino proponer aquellas excepciones que miren la extinción de las obligaciones.

EL FALLO APELADO

Mediante el fallo apelado el Tribunal de instancia negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

El debate se circunscribe exclusivamente al tema de las excepciones que dieron lugar a los actos acusados, que versaron sobre los medios exceptivos que podían oponerse válidamente contra las órdenes de pago, único debate que se le permite al deudor para enervar la eficacia del título ejecutivo.

1. Excepción de inexistencia del título ejecutivo.

Transcribe el Tribunal el numeral 4º de la resolución 185:

“ Que en cuanto a la excepción de falta de título ejecutivo, expone el excepcionante citando el numeral 7 del artículo 831 del E.T, en concordancia con el artículo 828 del mismo estatuto legal, citando y enumerando los documentos que prestan mérito ejecutivo en las acciones de cobro coactivo fiscal, y aduce que el título ejecutivo que sirvió de sustento para la expedición del mandamiento de pago consistente en una certificación expedida por la División de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributaria esta viola abiertamente disposiciones de determinación oficial del Impuesto y Cobro coactivo (sic) de este; y afirma que dicha certificación proviene de autoridad desprovista de competencia para fijar y tasar los tributos Distritales, así como también que constituye un acto administrativo definitivo, contra el cual la sociedad deudora hubiese podido agotar las instancias gubernativas y jurisdiccionales.”

Para decidir la excepción, el ente administrativo se apoya en el artículo 828 del Estatuto Tributario, cuyos numerales 1 y 2 otorgan mérito ejecutivo a las liquidaciones tanto privadas como oficiales y cuyo parágrafo estatuye que “para efectos de los numerales 1 y 2 . . . bastará con la certificación de la Administración de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las, liquidaciones privadas u oficiales.”

Como quiera que el director Distrital de Impuestos delegó en esa División por resolución 0002 de octubre 27 de 1994, la función de certificar la existencia y el valor de las obligaciones exigibles asignadas en las liquidaciones privadas y oficiales, carece de razón el excepcionante, al afirmar que las liquidaciones en cuestión se hallan viciadas de incompetencia y que no constituyen actos administrativos definitivos, Sí lo es, pues por el contrario, en la medida en que al tasarse en tal acto el monto del tributo, se pone fin a la actuación administrativa conforme al artículo 50 del Código Contencioso Administrativo.

Con base en lo señalado concluye que la primera de las excepciones fue correctamente desestimada.

2. Falta de ejecutoria del título ejecutivo.

Para decidir el cargo, el Tribunal se basa en el ordinal 4º del artículo 829 del E.T, según el cual, se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo, “cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o la revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.”

Que el fallo inhibitorio por definición no decide sobre el fondo de la litis y deja abierta la posibilidad teórica de replantear la controversia. Pero en la medida que el pronunciamiento pone fin a la etapa contenciosa, genera como consecuencia la ejecutoria de los actos administrativos.

Sobre el cargo de que las liquidaciones oficiales expedidas en 1996 son nulas y no pueden aducirse como título y que por ello presentará demanda de nulidad, por lo que habrá de suspenderse el proceso hasta que se obtenga fallo en el proceso alterno, aplicando el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, señala el Tribunal que no es en realidad un cargo, sino una petición de prejudicialidad, aspecto sobre el cual la sala en providencia del 11 de febrero de 1999, visible a folios 463 y 464 del cuaderno principal, decidió de manera definitiva sobre la solicitud de suspensión en sentido adverso.

Sobre la excepción de pago, el concepto de la procuradora delegada con base en los antecedentes administrativos, concluye que los pagos no corresponden a un mismo predio y como consecuencia también desestima este cargo.

Finalmente precisa que como en el expediente acumulado 11986, se efectúan idénticos planteamientos, tanto por la parte actora como la impugnadora respecto de similares situaciones fácticas, la solución ha de ser la misma.

Se negaron las súplicas de la demanda.

LA APELACIÓN

El apoderado de la parte actora sustenta el recurso de apelación interpuesto en los siguientes términos:

A- Excepción de falta de título ejecutivo y falta de ejecutoria del mismo.

Considera que el a-quo incurre en error jurídico al sostener que el certificado de revisor fiscal que sirve de sustento al mandamiento de pago constituye título ejecutivo suficiente para dar inicio a los procesos de cobro coactivo que dieron lugar a la sentencia que se impugna.

Existe indebida aplicación del artículo 828 del Estatuto Tributario, puesto que la certificación a la que alude el parágrafo de la norma debe versar sobre una liquidación oficial o privada que incorpore un impuesto oponible al contribuyente, que tenga la calidad de exigible. Para el efecto, se apoya en sentencia de la Corporación de octubre 15 de 1999 (expediente 9585), con ponencia del doctor Daniel Manrique Guzmán, resalta apartes de la mencionada sentencia especialmente el siguiente:

“ . . .

Al respecto se precisa que la certificación del administrador de impuestos o su delegado a que se refiere el parágrafo del artículo 828 ib. debe recaer sobre la existencia y valor de las “liquidaciones privadas u oficiales” previstas en los numerales 1 y 2 de la norma citada, esto es, las “liquidaciones privadas y sus correcciones contenidas en las declaraciones tributarias presentadas” y las liquidaciones oficiales ejecutoriadas . . .”

Tanto el Tribunal como el Consejo de Estado, en fallo proferido para el Banco de Colombia (predial 1975-1985), han reconocido que la certificación expedida por el jefe de la División de Cuentas Corrientes no constituye título ejecutivo en los procesos de cobro coactivo iniciados con posterioridad a la vigencia del decreto 807 de 1993, independiente que el cobro verse sobre obligaciones causadas previamente a la vigencia del tal Decreto. Las corporaciones han indicado que el título ejecutivo válido es la declaración privada u oficial ejecutoriada.

En el presente caso el documento que sirvió de base para los mandamientos de pago 148 y 149 de junio 3 de 1996, está conformado por la certificación expedida por el jefe de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributaria, el cual no tiene el carácter de título ejecutivo, conforme al artículo 828 del Estatuto Tributario. No existe liquidación oficial ejecutoriada, ni siquiera la denominada “liquidación oficial sistematizada”, que sirva de sustento a al mandamiento de pago

Excepción de pago, lo que se plantea en la excepción, es que el hecho de que Catastro mantenga dos juegos de cédulas y de direcciones para un único predio, no autoriza al Distrito para cobrar dos veces el impuesto predial. Lo que pretende el Distrito con base en el segundo juego de cédulas es cobrar el impuesto de los predios incorporados sobre los cuales ya se pago. No hubo estudio del acervo probatorio y se remite al concepto de la procuradora que de manera expresa señala que todas las cédulas se identificaban con el mismo número de matrícula inmobiliaria 050-0471316 y un área de 115.757, luego se referían a un mismo inmueble, que si fue objeto de diversos englobes y cambios de dirección, no se demostró que correspondiera a diversos inmuebles, por consiguiente las sumas canceladas por impuesto predial en las vigencias discutidas de las citadas cédulas deben ser descontadas del valor del mandamiento de pago.

Es decir se reconoce que existen unos recibos de pago expedidos por el Distrito por los períodos de 1986 a 1993, correspondientes a las cédulas viejas (8018E-55), que la cédula por la que se está dictando el mandamiento de pago (8018E-86) englobó varias cédulas y direcciones, así como que todas las cédulas (las originales y la nueva) identificaban un único predio con matrícula 050-0471316 y que las dos cédulas corresponden a un único predio de 11.757 metros cuadrados. Existe el pago sobre las cédulas englobadas, razón por la que no e debe pagar sobre la cédula que las engloba, desconociendo los pagos originales.

Sostiene que no existen las liquidaciones oficiales sistematizadas, y que si existen no se notificaron, siendo el respaldo de los mandamientos de pago, las certificaciones de cuentas corrientes. De conformidad con el artículo 828 del Estatuto Tributario, se exige el título complejo debidamente ejecutoriado. Ya no constituye título ejecutivo la liquidación oficial sistematizada contenida en la certificación y menos cuando no se notificó, pues si bien no es susceptible de recursos (Artículo 49 C.C.A), no quiere decir que no sea notificada.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte actora reitera sus argumentos y enfatiza sobre la inexistencia de liquidación oficial sistematizada que sirva de sustento a la certificación del Jefe de Cuentas Corrientes.

No es cierto que las obligaciones certificadas se encuentren definidas en las Resoluciones 40267 y 40613 A y 40266 y 40613, actos que versan sobre cédulas catastrales.

Existe fallo de la Sección Quinta del Consejo de Estado en 1996 que se produjo dentro de un proceso por los años 1979 a 1983, proceso coactivo que se inició en 1986, antes de la vigencia del Decreto 807 de 1993. En vigencia de esta última norma, el título debió configurarse por una liquidación oficial o por un certificado con sustento en una liquidación oficial.

En memorial de noviembre 24 de 2004, el apoderado relaciona las sentencias que ha proferido la Corporación de 1999 a 2004, en las que se ha acogido la excepción de falta de título ejecutivo en los eventos en que los procesos de ejecución iniciados en el Distrito, se han librado con base en la certificación expedida por el Grupo de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributaria. Las sentencias, son las correspondientes a los expedientes 9585, 9660, 9659, 9775, 9685, 9760, 9954, 9914, 9948, 10523, 10892, 11637, 12190, 12165, 12381, 13116, 12974.

También hace referencia a las sentencias de febrero 15 de 2002, expediente 12381 Magistrada Ponente, Dra. Ligia López Díaz, como la de abril 4 de 2003, expediente 13116, Magistrada Ponente, Dra. María Inés Ortiz, donde de manera reiterada la Corporación ha mantenido esa directriz.

La parte demandada sostiene en el alegato de conclusión que:

Existe cosa juzgada respecto de la base gravable y el valor establecido para los predios en cuestión, definidas en etapas precedentes, que atacan el nacimiento mismo de la obligación impositiva o su cantidad.

Los títulos existen de conformidad con el artículo 828 del Estatuto Tributario, constituido por la certificación por la Certificación del Jefe de la División de Cuentas Corrientes y de Contabilidad Tributaria, sobre el monto de los impuestos debidos.

La certificación se realizó con base en las Resoluciones 40613 A y 40267 de 29 y 23 de diciembre de 1983, respectivamente, para la Urbanización Chicó Oriental 2 y Resoluciones 40613 y 40266 del 29 y 23 de diciembre de 1983, respectivamente, para el caso de la Urbanización Sierras del Chicó Ltda, por medio de las cuales el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, unificó las cédulas catastrales del predio ubicado en la Carrera 7 No 96-90, de propiedad de la Sociedad Chicó Oriental No 2 Ltda, para el primer caso y las cédulas catastrales del predio ubicado en la Avenida 7 No 94-70 de propiedad de la sociedad Urbanización Sierras del Chicó Ltda., para el segundo caso, fijando el avalúo catastral de dichos predios, el cual constituye la base gravable para la liquidación del impuesto predial, con los ajustes de ley que anualmente se efectúan. Se trata de títulos complejos, que para el inicio del proceso requieren simplemente de la constancia o certificación del Jefe de la División de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributaria, sobre el monto de los impuestos debidos.

Las obligaciones certificadas por el Jefe de la División de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributaria se encuentran definidas en las Resoluciones 40267 y 40613 A, para Chicó Oriental 2 y 40266 y 40613, para Sierras del Chicó Ltda. Resoluciones que se encuentran firme, pues ante la operancia del silencio negativo y haber acudido la actora ante lo contencioso, precluyó la posibilidad de pronunciarse la administración catastral, además, si bien es cierto las resoluciones

fueron anuladas por fallo del 30 de agosto de 1993 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dicha providencia fue revocada por el Consejo de Estado mediante sentencia del 28 de julio de 1994, en la cual se inhibió de hacer pronunciamiento de fondo por inepta demanda. Al haber caducado el término para demandar las resoluciones, la parte actora acudió en revisión, recurso denegado por sentencia del 5 de agosto de 1997, por lo que las resoluciones que fijaron la base gravable del impuesto quedaron ejecutoriadas y en firme.

La certificación del Jefe de la División de Cuentas Corrientes, es constancia de la existencia de unas obligaciones que son realmente las que se deben encontrar en firme y ejecutoriadas. Certificación que no estaba sometida al proceso de certificación.

Se remite a la sentencia del 17 de octubre de 1996, expediente 0647, Magistrado Ponente, Dr. Amado Gutiérrez, mediante la cual la Sección Quinta de la Corporación, resolvió dentro de un proceso idéntico las excepciones propuestas con base en los mismos fundamentos del proceso que hoy se discute, para vigencias fiscales anteriores. En la cual declaró improcedentes las excepciones de inexistencia del título, y no probadas las excepciones de pago y compensación.

Manifiesta que las sentencias aducidas por el actor no son de recibo, por cuanto para el caso las actuaciones son anteriores a 1993.

El documento válido para el cobro es la factura de la deuda debidamente certificada.

Los pagos hechos a las cédulas inexistentes, constituyen pago de lo no debido, que la sociedad ejecutada puede solicitar en compensación de los mismos, pues sobre las cédulas catastrales vigentes no se ha hecho ningún pago.

En 1994 entró en vigencia la formación catastral hecha en 1993, en la cuales se determinó la base gravable para dicho año disminuyendo el valor del predio frente a 1993, año que se regían las resoluciones discutidas.

Los peritajes y sus correcciones presentan crasos errores, hechos que fueron expuestos en el escrito radicado el 24 de julio de 1998 No 447717.

MINISTERIO PÚBLICO

Representando por la Procuradora Sexta Delegada ante la Corporación, rindió alegato de conclusión en escrito de 15 de mayo de 2000, aclarado con oficio del 19 de julio del citado año, con reiteración fechada el 31 de julio de 2000.

Solicita se revoque la sentencia apelada y en su lugar se declare la nulidad de la actuación demandada, por cuanto considera que procede la excepción de inexistencia de título ejecutivo debido a que la certificación que apoya el mandamiento de pago no se fundamenta en una liquidación privada u oficial, razón por la que no constituye título ejecutivo, de acuerdo con el parágrafo del artículo 828 del E.T., el cual exige que esta clase de certificaciones recaiga sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales.

El Decreto 807 de 1993 expedido por el Alcalde Mayor del Distrito Capital que adopta las disposiciones del Estatuto Tributario Nacional, en materia de impuestos, en el artículo 165 aclaró que las normas vigentes a la fecha de expedición del mismo relativas a la Liquidación del Impuesto Predial Unificado continuarán aplicándose para los períodos gravables anteriores a 1994.

En relación con las vigencias fiscales de los años 1993 y anteriores, y con la liquidación y el título que presta mérito ejecutivo, “Se aplican las disposiciones contenidas en el Acuerdo 15 de 1987”.

Acerca de la liquidación del impuesto predial unificado debe distinguirse entre dos sistemas de liquidación y cobro aplicable.

El primero conocido como liquidación sistematizada, que opera para las vigencias fiscales anteriores a 1993, en virtud de lo cual a través de una operación administrativa de liquidación sistematizada se determina el impuesto a aplicar aplicando la tarifa correspondiente al avalúo catastral, de conformidad con el artículo 13 del Acuerdo 15 de 1987, caso en el cual el sujeto pasivo cancelaba el valor del impuesto de conformidad con la liquidación sistematizada contenida en la factura que la Tesorería enviada a cada uno de los predios.

En el segundo sistema, denominado autoavalúo establecido por el Decreto Ley 1421 de 1993, el sujeto pasivo liquida el impuesto con base en el valor que mediante avalúo se establezca, y las declaraciones tributarias presentadas se regulan por el Estatuto Tributario Nacional.

Para las vigencias fiscales de 1993 y anteriores, la normatividad vigente es la contenida en el Acuerdo 15 de 1987, el cual establece que la certificación expedida por el Tesorero Distrital sobre el monto de la liquidación sistematizada, presta mérito ejecutivo, para el cobro del impuesto predial.

Si bien es cierto la certificación que sirvió de título no fue expedida por el Tesorero Distrital, sino por el Jefe de Cuentas Corrientes de la Jefatura de Recaudos, mediante el inciso 4º del artículo 161 del Decreto 1421 de 1993, pasó a ser una dependencia de la entidad encargada de la Administración hacendaria, con base en el mismo ordenamiento se le otorgaron atribuciones para gestionar, recaudar, fiscalizar, determinar, discutir, devolver y cobrar los tributos Distritales. El artículo 1º del Decreto 807 de 1993, facultó a la Dirección Distrital de Impuestos para la gestión, administración, recaudo, fiscalización, discusión, devolución y cobro de los tributos Distritales, así como de las demás actuaciones necesarias para el adecuado ejercicio de las mismas, por lo que al estar facultada para la administración y cobro, también estaba facultada para certificar el monto de las liquidaciones sistematizadas, calificadas también como liquidaciones oficiales, por lo que la facultad estaba a cabeza del Director de Impuestos, delegada en la División de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributarias, Jefe de Recaudación de la Dirección Distrital de Impuestos, mediante la Resolución No 002 del 27 de octubre de 1994, artículo 1º.

Para que la certificación preste mérito ejecutivo debe contener obligaciones claras, expresas y exigibles, requisito que no se aprecia en la certificación en la que se fundamentaron los actos acusados, porque dicha certificación se refiere a obligaciones a cargo de la sociedad por concepto de predial por los años 1986 a 1993, pero no especifica cual es el valor a cargo más los intereses que corresponden a cada uno de los períodos, además no aclara el origen de las supuestas diligencias.

Se refiere al cuaderno de antecedentes administrativos, radicado con el No 11987 que se refiere al ejecutivo en el que se acusaron las resoluciones 149 del 3 junio de 1996, 185 del 9 de agosto y 024 de octubre del mismo año, donde aparece en el folio 2, constancia expedida por el Jefe de la División de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributaria donde este funcionario expresa:

Que liquidada manualmente a Abril 30 de 1996, la deuda de capitales e intereses de la vigencia 1981 a la vigencia 1983 del predio ubicado en la AK7 96 90 con código de dirección. . . y Cédula Catastral 80 18E (ANTES UQ 5611), inscrito a nombre de CHICO ORIENTAL No 2 LTDA.

Que en el mismo cuaderno aparece a folio 1, un Oficio de fecha 9 de mayo de 1996, en el que la Jefe de Cobranzas, Claudia Marcela Moreno Bohórquez, expresa que reparte a uno de los funcionarios de la Administración el expediente “ para que inicie, adelante y lleve hasta su terminación el proceso Administrativo de Cobro Coactivo” contra la sociedad CHICO ORIENTAL No 2 LTDA, “ por el predio de la CR 7 # 98-90, cédula catastral 80 18E 86 (antes UQ 5611), por la vigencia de julio de 1986 a diciembre de 1993, por mora en el pago del Impuesto Predial Unificado en cuantía de (. . .) según certificación expedida por la Dirección de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributaria . . .”

Aunque estos dos documentos no coinciden en las direcciones pues uno se refiere a la Cra. 7# 96-90 y el otro a la Cra 7 # 98-90, es indudable que aluden a un mismo predio ya que ambos le atribuyen la misma cédula catastral: 80 18 E 86 (antes UQ 5611).

El acto en que se fundamentó el Mandamiento de Pago, no fue la Certificación expedida por el Jefe de la División de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributarias sino, la decisión proferida por la Jefe de Cobranzas, documento que no constituye título ejecutivo, porque no proviene del administrador, no certifica la existencia y el valor de las liquidaciones oficiales o privadas y no contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, ya que se refiere a supuestas obligaciones a cargo de la sociedad por concepto de predial por los períodos de julio de 1986 a diciembre de 1993, pero no especifica el valor a cargo.

En el supuesto que el Mandamiento de pago se hubiera fundamentado en la certificación expedida por el Jefe de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributaria, tampoco habría título ejecutivo, por las mismas razones, es decir no fue expedido por el Administrador de Impuestos, no alude a la existencia y valor de liquidaciones oficiales o privadas y no contiene obligaciones, expresas, claras y exigibles.

Que en el Cuaderno de antecedentes del Proceso 11986 que se refiere a las Resoluciones 148 del 3 de junio de 196, 184 del 9 de agosto y 023 del 24 de octubre del mismo año con relación al predio de la Carrera 7 No 94-70 de propiedad de la sociedad SIERRAS DEL CHICÓ LTDA, se observan las mismas situaciones y por lo tanto el juicio ejecutivo de esta compañía también se configura la inexistencia o falta de título ejecutivo.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Prevía decisión de los cargos en que se sustenta el recurso de apelación interpuesto, la Sala observa:

Mediante Auto de diciembre 17 de 2000, decidió la Sala los recursos de reposición y súplica interpuestos por los apoderados judiciales de las partes demandante y demandada, contra el Auto proferido por la Corporación el 20 de octubre de 2000, mediante el cual se decidió suspender por prejudicialidad el presente proceso acumulado, hasta cuando se decidiera en forma definitiva, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que cursaba ante la jurisdicción, por las sociedades actoras contra los oficios 000474 del 16 de julio, 000501 del 3 de agosto, 00544 del 24 de agosto y 000748 del 3 de noviembre, todos de 1998, expedidos por el Director del Departamento Administrativo de Catastro de Bogotá, cuya inadmisión recurrida por la actora, fue revocada por la Sala mediante providencia del 12 de noviembre de 1999, reabrió el debate en

torno a las resoluciones que sirvieron de base para la conformación del título ejecutivo.

Mediante sentencia de junio 17 de 2004, expediente 13272, Magistrado Ponente Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, decidió el recurso de apelación contra la sentencia proferida el 6 de marzo de 2002, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, desestimatoria de las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada contra la actuación administrativa que resolvió desfavorablemente los derechos de petición elevados por las sociedades Chicó Oriental Número Dos Ltda. Y Urbanización Las Sierras del Chicó Ltda.

En la sentencia la Sala consideró:

“ (...)

Por medio de las Resoluciones Nos. 40613, 40613A, 40266 y 40267 de diciembre de 1983 la Dirección de Catastro Distrital de Bogotá modificó la nomenclatura de identificación de los predios de propiedad de las sociedades actoras, les asignó nuevas cédulas catastrales y reajustó sus avalúos.

Contra las anteriores Resoluciones se interpusieron los recursos en la vía gubernativa sin que hubieran sido resueltos mediante acto expreso.

Así mismo, se observa que la actora impugnó jurisdiccionalmente en acción de nulidad y restablecimiento del derecho los citados avalúos que culminó con decisión inhibitoria. Interpuso además recurso extraordinario de revisión, (Rev-100) el que fue desestimado por la Sala Plena mediante sentencia del 5 de agosto de 1997.

(...)

La parte demandada, ahora recurrente apela la sentencia de primera instancia por considerar que no procede la nulidad de los actos administrativos demandados pues ellos se ajustaron a la legalidad al contestar a las sociedades actoras que no procedía resolver los recursos interpuestos contra las Resoluciones de 1983 toda vez que los mismos ya fueron resueltos de manera tácita y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo la Administración ya había perdido competencia para resolverlos de forma expresa por cuanto las sociedades habían acudido a la jurisdicción.

(...)

Constituye este aspecto en esencia, el punto central de la litis debiendo la Sala resolver si la Administración goza aún de competencia para resolver los recursos interpuestos por las sociedades contra los actos administrativos expedidos en 1983 que fijaron los avalúos catastrales a los predios de las sociedades actoras.

(...)

En efecto, la sentencia inhibitoria no resuelve nada acerca de las pretensiones del demandante, no es una decisión en cuanto al derecho, ni lo declara ni lo niega y por eso se puede volver a intentar, pero la situación administrativa permanece inmodificable al momento en que se inició el proceso que fracasó.

En atención a ello, si el administrado acudió a la jurisdicción, la Administración en ese mismo momento perdió competencia, circunstancia que no se altera con el tipo de sentencia que se haya

proferido y haya dado fin al proceso.

Así las cosas a juicio de la Sala, la Administración Distrital se ajustó a derecho al expedir los actos ahora acusados, su motivación estuvo acorde con las disposiciones que regulan esta materia, por considerar que no era posible resolver los recursos interpuestos ante la pérdida de competencia de mucho tiempo atrás, por lo que habrá de darse prosperidad al recurso de apelación de la parte demandada, revocando la decisión de primera instancia que consideró que la Administración no había perdido competencia y debía resolver los recursos interpuestos.

(...)

Finalmente no encuentra la Sala que con los actos acusados se haya incurrido en violación al derecho de defensa y de acceso a la justicia, pues los actos sobre los cuales se interpusieron los recursos y respecto de los cuales operó el silencio negativo, eran susceptibles de control jurisdiccional, como en efecto lo pretendieron las sociedades, pero que por las razones mencionadas al inicio de estas consideraciones, es decir, por inepta demanda, su acción fracasó. Era ese el momento procesal oportuno para ejercer esos derechos.

En atención a lo anterior, y por cuanto se ha dado prosperidad al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y no se logró desvirtuar la legalidad de los actos acusados, la Sala revocará la decisión de primera instancia y en su lugar se denegarán las pretensiones de la demanda.

(...)”.

Así las cosas, las Resoluciones Nos 40613, 40613 A, 40266 y 40267 de diciembre de 1983 que modificaron la nomenclatura de identificación de los predios de propiedad de las sociedades actoras, les asignó nuevas cédulas

catastrales, quedaron en firme. Es decir los avalúos que se tomaron como base para liquidar el predial quedaron en firme.

Se discute en esta oportunidad dentro del proceso coactivo, la excepción de falta de título ejecutivo, toda vez que la parte actora considera que los mandamientos de pago efectuados mediante las resoluciones 149 y 148 de junio 3 de 1996, por el impuesto predial y los intereses, librados contra las sociedades Chicó Oriental No 2 Ltda, propietaria del inmueble de la Av. Cra. 7 98-90 de Bogotá y Urbanización Sierras del Chicó Ltda, propietaria del inmueble de la Av. Cra. 7 94-70, por concepto de impuesto predial e intereses por los períodos de 1986 a 1993, se fundamentó, en una certificación expedida por la División de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributaria, sin que existiera una liquidación oficial o privada que incorporara el impuesto que se pretende cobrar, con desmedro de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 828 del Estatuto Tributario y con desconocimiento de la posición adoptada por el Consejo de Estado en reiteradas sentencias.

Contra los mandamientos de pago, el actor propuso excepciones, declaradas como no probadas por las Resoluciones 185 y 184 de agosto 9 de 1999, actos contra los que interpuso recurso de reposición a su vez conocidos por las Resoluciones 024 y 023 de 24 de octubre de 1996, respectivamente, mediante las cuales se confirmaron las anteriores. De esta manera, la controversia se concreta en determinar la legalidad de los actos acusados contenidos en las resoluciones antes citadas.

Obra en los folios 11 y 12 del Cuaderno 12, el mandamiento de pago No 149 del 3 de junio de 1993, de la Jefatura de Cobranzas, de la Dirección de Impuestos, que se transcribe en algunos de sus apartes:

“PROCESO No 3100391.

El suscrito Abogado Ejecutor Tercero de la jefatura de Cobranzas de la Dirección Distrital de Impuestos, en uso de sus atribuciones legales y en especial las que le confieren los artículos 140 y 141 del Decreto 807 de 1983, en concordancia con la resolución No 005 de enero 12 de 1994, y

CONSIDERANDO

Que según Título Ejecutivo consistente en la Certificación expedida por la División de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributaria de la Jefatura de Recaudos de la Dirección Distrital de Impuestos, que determinó por concepto de Impuesto Predial Unificado a cargo de la sociedad CHICO ORIENTA (sic) No 2 LTDA, en su calidad de propietario inscrito del predio ubicado en la Av. Cra 7 98-90 de esta ciudad correspondiente a los períodos fiscales 86-07 a 9312 (sic), presta mérito ejecutivo según lo dispuesto por el Artículo 828 del Estatuto Tributario, la obligación es clara, expresa y actualmente exigible, por lo tanto, debe ordenarse su pago conforme a lo preceptuado en el Artículo 826 del Estatuto Tributario.

(...)

Como quiera que verificada la obligación a cargo del contribuyente se observa una obligación a favor de la Administración Distrital en cuantía de \$1.346.587.974.00, como capital más los intereses que se causen hasta la fecha de cancelación total de la obligación, se hace necesario proceder a librar orden de pago en contra de la sociedad mencionada.

(...)

RESUELVE

PRIMERO. Librar Mandamiento de pago a favor de SANTA FE DE BOGOTA, D.C., y a cargo de CHICO ORIENTAL NO (sic) 2 TDA (sic), en su calidad de propietaria del inmueble de la Av. Cra 7 98 90 de esta Ciudad, cédula Catastral No 80 18E 86, (antes UQ 56 11), por concepto de Impuesto Predial Unificado por las vigencias fiscales 86-07 a 93-12, por la suma de MIL TRESCIENTOS CUANTA (sic) Y SEIS MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS (\$ 1.346. 587.974.00) M/cte, como capital más intereses moratorios causados desde el momento que se hizo exigible la obligación hasta cuando se realice el pago total de la obligación y efectivo de la deuda, y las costas del proceso.

(...)”.

El mandamiento de pago, se sustenta en la Certificación expedida por la División de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributaria de la Jefatura de Recaudos de la Dirección Distrital de Impuestos, la cual se toma como el Título Ejecutivo que determinó el Impuesto Predial Unificado a cargo de la sociedad. De tal manera, no hace referencia a ningún acto de liquidación de impuestos oficial, como la denominada liquidación sistematizada del impuesto predial del artículo 13 del Acuerdo 15 de 1987, cuando en el párrafo 2º, dispone que para el

cobro coactivo del Impuesto Predial, presta mérito ejecutivo la certificación sobre el monto de la liquidación correspondiente. En este punto, se recalca que el artículo 140 del Decreto 807 de 1993, que se cita en el epígrafe, del mandamiento de pago, aplicable por ser la norma vigente al momento de la iniciación del proceso administrativo de cobro coactivo remite al procedimiento administrativo de cobro establecido en el Título VIII del Libro Quinto del Estatuto Tributario.

El artículo 828 del Estatuto Tributario, disposición que se invoca en el mandamiento de pago como respaldo legal para darle a la Certificación el carácter de título ejecutivo de una obligación clara, expresa y exigible, dispone:

“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 1º y 2º 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.” (subrayado fuera de texto”).

Conforme con las disposiciones enunciadas, el mandamiento de pago siempre debe sustentarse en un título ejecutivo debidamente ejecutoriado. Las certificaciones para que tengan este carácter, siempre deben hacer constar la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales.

La Corporación en diferentes sentencias ha fijado su posición. La Sentencia de octubre 15 de 1999, expediente 9585. Magistrado Ponente. Dr. Daniel Manrique Guzmán, atinente al caso señaló:

“El segundo motivo de inconformidad de la apelante se concreta en que a su juicio, dentro del sublite había título ejecutivo pues antes de la reforma de 1993 el título ejecutivo para iniciar el proceso de cobro del impuesto en cuestión era la certificación expedida por el tesorero distrital sobre el monto de la liquidación correspondiente a que se refiere el artículo 13 del acuerdo 15 de 1987, aplicable a su juicio según el artículo 165 del Decreto 807 de 1993.

Al respecto se precisa que el artículo 165 transitorio del Decreto 807 de 1993, que el apelante cita como fundamento para aplicar el acuerdo 15 de 1987, no es aplicable al caso de autos, pues

como lo advirtió la Señora Procuradora, dicha norma regula la “reliquidación del impuesto por modificaciones de la base gravable”, aspecto al cual no se refiere el sublite, pues se trata de un procedimiento administrativo de cobro coactivo.

Ahora bien, en relación con dicho procedimiento el artículo 140 del Decreto 807 de 1993, aplicable por ser la norma vigente al momento de la iniciación del proceso administrativo de cobro (con la expedición del mandamiento de pago de septiembre 30 de 1996), regula el “cobro de las obligaciones tributarias distritales” y al efecto establece que debe seguirse el procedimiento administrativo de cobro establecido en el Título VIII del Libro Quinto del Estatuto Tributario.

Dentro de dicho Título del Libro Quinto del Estatuto Tributario se encuentra el artículo 828, que no contempla como título ejecutivo la certificación del tesorero distrital ni la constancia y certificación expedida por la División de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributaria de la Jefatura de Recaudos de la Dirección Distrital de Impuestos (fls. 4 y 69 del c.a.), que en el caso se pretendió aducir como título ejecutivo.

Al respecto se precisa que la certificación del administrador de impuestos o su delegado a que se refiere el párrafo del artículo 828 íb. debe recaer sobre la existencia y valor de las “liquidaciones privadas u oficiales” previstas en los numerales 1º y 2º de la norma citada, esto es, las “liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas” y “las liquidaciones oficiales ejecutoriadas”.

(...).

La jurisprudencia ha sido reiterada por la Sala, en diferentes sentencias, como son las de fechas, abril 4 de 2003, expediente 13116. Magistrada Ponente Dra. María Inés Ortiz Barbosa; febrero 15 de 2002, expediente 12381 Magistrada Ponente Dra. Ligia López Díaz; 18 de mayo de 2001, expediente 11637. Magistrado Ponente. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié.

En la sentencia de de junio 2 de 2000, expediente 9914. Magistrado Ponente Dr. Delio Gómez Leyva, retoma la sentencia 9585 de 1999, inicialmente citada en los siguientes términos:

“Ahora bien, de conformidad con la jurisprudencia arriba citada, que de nuevo se reitera, del texto de la certificación transcrita es dable concluir que la misma no da cuenta de “la existencia y valor de las liquidaciones privadas u oficiales”, como lo exige el párrafo del artículo 828 del estatuto tributario, pues sólo da fe de una información obtenida con base en datos que reposan en la entidad demandada.

Así mismo, y siguiendo la providencia que se reitera, la liquidación manual del impuesto, a que se refiere la aludida certificación (folio cuaderno de antecedentes), no indica a qué contribuyente y a qué predio se refiere, tampoco tiene fecha, y mucho menos se puede calificar de liquidación oficial ejecutoriada, por lo que se reitera, en el caso sub judice no existe título ejecutivo.

Es de anotar que en idéntico sentido se pronunció la Sala en sentencias del 26 de noviembre de 1999, expediente N° 9660, con ponencia del doctor Julio Enrique Correa Restrepo y del 3 de marzo de 1999, expediente N° 9685, Consejero Ponente, doctor Germán Ayala Mantilla

(...).

La Sala acoge el criterio expresado por la Corporación en anteriores pronunciamientos, los

cuales son de recibo para el caso particular. De igual forma, el concepto de la Procuradora Sexta Delegada ante el Consejo de Estado, en su oficio del 31 de julio de 2000 (folio 744 del Cuaderno principal #1), cuando de manera clara se refiere a la Certificación expedida por el Jefe de Cuentas Corrientes y Contabilidad Tributaria, como un documento que no constituye título ejecutivo, por cuanto no certifica la existencia y el valor de liquidaciones oficiales o privadas, y no contiene obligaciones claras expresas y exigibles respecto de cada período.

Al prosperar el cargo de falta de existencia del título ejecutivo, la Sala se releva del estudio de los demás cargos.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

F A L L A:

1. REVÓCASE la sentencia apelada. En su lugar se dispone:

2. DECLÁRASE la nulidad de las Resoluciones 185 y 184 de 9 de agosto 1996 y 024 y 023 de octubre 24 de 1996 expedidas por la Jefatura de Cobranzas de la Dirección Distrital de Impuestos, por medio de las cuales se resuelven las excepciones propuestas por los demandantes a los mandamientos de pago números 149 y 148 del 3 de junio de 1996, sociedades, CHICÓ ORIENTAL NUMERO DOS LTDA, con NIT 860.073.013 y URBANIZACIÓN SIERRAS DEL CHICÓ LTDA, con NIT 860.058.847-1

3. DECLÁRASE probada la excepción de falta de título ejecutivo propuesta por los demandantes señalados en el punto anterior, contra los mandamientos de pago allí indicados.

4. EN CONSECUENCIA, cese toda ejecución contra los mencionados demandantes y ordénase el levantamiento de las medidas cautelares vigentes, respecto de las obligaciones por el Impuesto Predial Unificado correspondiente a los períodos fiscales de julio de 1986 a diciembre de 1993.

5. RECONÓCESE personería al doctor Camilo Francisco Zarama Martínez, como apoderado del Distrito Capital de Bogotá, en los términos de la sustitución del poder que obra al folio 822 del cuaderno principal.

Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en la Sesión de la fecha.

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ

LIGIA LÓPEZ DÍAZ

Presidente

MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA

JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ

RAUL GIRALDO LONDOÑO

Secretario



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

