

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta - Sala Cuarta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, diciembre cinco (5) de dos mil diecinueve (2019)

RADICACIÓN: 50001-33-33-006-2017-00259-01
DEMANDANTE: JARDINES DE LA ESPERANZA LTDA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE RESTREPO - META
M. DE CONTROL: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la providencia dictada el 4 de octubre de 2017 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en la cual se rechazó parcialmente la demanda.

ANTECEDENTES

Que la Sociedad Comercial JARDINES DE LA ESPERANZA LTDA, a través de apoderada, en ejercicio del medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho, instauró demanda contra el **MUNICIPIO DE RESTREPO (META)**, por medio de la cual solicitó declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos: **1.-** La Resolución No. 187 del 27 de diciembre de 2016, mediante la cual el ente demandado derogó la Resolución No. 791 del 10 de diciembre de 2014, que declaraba al Cementerio Jardines de la Esperanza bien excluido del pago del impuesto predial unificado; **2.-** El artículo 52 del Acuerdo No. 041 del 24 de noviembre de 2016, proferido por el Concejo Municipal de Restrepo (Meta), por el cual se derogaron las exoneraciones de impuesto predial a los parques cementerios que no sean de propiedad del municipio; **3.-** La Liquidación No. 133919 del 30 de enero de 2017, por medio de

la cual se liquidó el impuesto predial por el año 2017 y otros valores denominados: tasa ambiental y sob. Bomberil, para un total de \$51.912.653.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó, que se ordene restablecer los derechos y efectos jurídicos de la Resolución No. 791 del 10 de diciembre de 2014, por medio de la cual el Municipio de Restrepo (Meta), declaró al Cementerio Jardines de la Esperanza como bien excluido del pago de impuesto predial unificado; en este sentido, no se le cobren los valores contenidos en la Liquidación No. 133919 del 30 de enero de 2017 y que no se tenga como un título ejecutivo.

Igualmente pidió, que se condene al ente demandado al pago de los perjuicios materiales e inmateriales causados con ocasión del presente litigio, así como al pago de intereses comerciales y moratorios con su respectiva indexación desde la fecha de la sentencia que ponga fin al proceso.

La demanda fue instaurada en julio 07 de 2017, de conformidad con el acta de reparto visible al folio 397 del diligenciamiento, la cual correspondió al Juzgado 43 Administrativo Sección Cuarta Oral Bogotá; despacho judicial que a través del auto del 25 de julio de 2017 (fl. 399-400), ordenó remitirla por competencia a este distrito judicial; efectuado el nuevo reparto, el conocimiento le correspondió al Juzgado Sexto Administrativo.

PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

El 04 de octubre de 2017, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio dictó auto rechazando parcialmente la demanda instaurada por la Sociedad Comercial Jardines de la Esperanza Ltda., contra el Municipio de Restrepo (Meta), con relación a la liquidación Oficial No. 13919 del 30 de enero de 2017.

Explicó, que frente a la solicitud de declaratoria de nulidad de la liquidación oficial, la sociedad demandante no agotó el requisito de procedibilidad establecido en el numeral 2º del artículo 161 del CPACA, pues,

era necesario que se interpusiera contra el auto demandado el recurso de reconsideración de que trata el artículo 720 del Estatuto Tributario, por lo que el auto que decidiera el recurso daría por culminado el procedimiento administrativo, dando así lugar al medio de control ejercido.

RECURSO DE APELACIÓN

Dentro del término legal, la parte actora interpuso recurso de apelación en contra de la decisión tomada por el *a quo*, manifestando que si bien es cierto no se presentó el recurso de reconsideración, el mismo no impide acudir directamente a la jurisdicción a demandar el acto administrativo de liquidación oficial, por cuanto los documentos allegados por el Municipio de Restrepo (Meta), a través de la Secretaría de Hacienda, no reúnen los requisitos exigidos en el artículo 564 del Decreto 624 de 1984, en razón a que no se tuvo en cuenta que la sociedad comercial registró tanto en la Cámara de Comercio, como en el RUT, la dirección de notificación: calle 41 No. 32-26 de Villavicencio, a la cual debió realizarse la notificación del acto administrativo acusado y, a pesar de que en el artículo 567 del mismo estatuto se prevé la corrección de actuaciones enviadas a dirección errada, la demandada, hasta el momento del recurso de apelación no ha subsanado la actuación, ya que se sigue enviando las comunicaciones a la dirección donde funciona el establecimiento de comercio.

Dijo, que en consecuencia de lo anterior, el acto administrativo no cumple con las condiciones mínimas respecto del principio de publicidad, como quiera que no determina de manera correcta los datos del deudor, no fue notificado en el domicilio judicial, no se citó previamente al representante legal para efectuar la notificación personal y no se usó correo certificado para enviar el oficio; en pocas palabras el acto administrativo no cumple con los requisitos del Estatuto Tributario para la notificación por aviso de las actuaciones de la administración tributaria contemplados en el artículo 565.

Explicó, que la entidad demandada omitió notificar de manera debida el requerimiento especial, antes de proferir la liquidación oficial, para que

la sociedad procediera a interponer el recurso de reconsideración en contra de la misma, tal como lo señala el artículo 283 de la Ley 223 de 1995, pues, el recurso mencionado no será obligatorio siempre que el contribuyente haya contestado en debida forma el requerimiento especial, resaltando que el municipio demandado actuó con desconocimiento del procedimiento tributario, ya que expidió la liquidación oficial sin haber expedido y notificado el requerimiento especial que se constituye en presupuesto de la mencionada liquidación, reiterando que el mencionado recurso no resultaba obligatorio y podía acudir directamente a demandar la liquidación oficial.

CONSIDERACIONES

Según lo normado en los artículos 125 del CPACA., concordante con los numerales 1° del artículo 243 y 3° del artículo 244 ibídem, este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación contra las providencias susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el auto que rechaza la demanda.

De los argumentos expuestos por el juzgado de primera instancia y los reparos sentados en el recurso de alzada, la Sala precisa que el problema jurídico a resolver consiste en establecer si era obligatorio para la sociedad demandante, previo a demandar, interponer el recurso de reconsideración en contra de la liquidación No. 13919 del 30 de enero de 2017.

El artículo 161 del CPACA, establece el cumplimiento de los requisitos previos para demandar, entre los cuales se encuentra, en el numeral 2° en los siguientes términos:

“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto. Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral”.

La recurrente, en su alzada manifiesta que la entidad demandada actuó con desconocimiento del procedimiento tributario, pues, expidió la liquidación oficial sin haber expedido y notificado el requerimiento especial que se constituye en presupuesto de la mencionada liquidación, por lo que el mencionado recurso de reconsideración no resultaba obligatorio y podía acudir directamente a demandar la liquidación oficial.

Adicional a ello, considera que el acto administrativo demandado no cumple con las condiciones mínimas respecto del principio de publicidad, como quiera que no determina de manera correcta los datos del deudor, no fue notificado en el domicilio judicial, no se citó previamente al representante legal para efectuar la notificación personal y no se usó correo certificado para enviarlo.

En primer lugar, de conformidad con los anexos de la demanda se encuentra que el denominado parque cementerio, de propiedad de la sociedad Comercial Jardines de la Esperanza, se encontraba exento del pago del Impuesto Predial Unificado, según la Resolución No. 791-del 10 de diciembre de 2014, expedida por el Municipio de Restrepo (Meta) visible a folios 64 y 65.

Posteriormente, el Municipio de Restrepo (Meta) a través de la Resolución No. 187 del 27 de diciembre de 2016, derogó el acto administrativo que declaraba el bien parque cementerio Jardines de la Esperanza como exento del pago del Impuesto Predial, tal como se advierte a folios 70 y 71 del diligenciamiento.

Como consecuencia, se emitió el recibo de cobro - Liquidación No. 133919 del 30 de enero de 2017¹, a través del cual se liquidó el impuesto predial por el año 2017 y otros valores denominados: tasa ambiental y sobretasa bomberil, para un total de \$51.912.653, expedido por la Secretaría de Hacienda Municipal de Restrepo (Meta), de conformidad con el Estatuto de Rentas Municipales, a través del Acuerdo No. 041 del 24 de noviembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal.

¹ Visto a folio 72 del diligenciamiento

En segundo lugar, para establecer la naturaleza del recibo de cobro - liquidación No. 13919 del 30 de enero de 2017² - como acto demandado en este proceso, se tiene que la Sección Cuarta del Consejo de Estado en providencia del 4 de noviembre de 2010³, precisó los requisitos que deben cumplir este tipo de documentos para que sean actos administrativos, los cuales reiteró el 10 de septiembre de 2014⁴, en los siguientes términos:

"Se tiene que los documentos liquidatorios, las facturas o los documentos de cobro por medio de los que el estado determina los tributos a cargo de los contribuyentes son verdaderos actos administrativos en tanto reúnan las características que los definen, es decir, que constituyan i) una declaración de voluntad unilateral, 2) realizada en ejercicio de la función administrativa y 3) que produzca efectos jurídicos directos o definitivos sobre un determinado asunto".

Aclara la Sala, que si bien es cierto el Consejo de Estado – Sección Cuarta, en providencia dictada el 13 de diciembre de 2017, dentro del proceso con radicado No. 050012331000-2007-00070-01 (20863), precisó que la factura emitida por la Administración no constituye un acto administrativo, dicha decisión tuvo su génesis en una situación fáctica diferente, pues, en ella el referido cobro se emitió dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 16 del Acuerdo 57 de 2003, contenido del Estatuto Tributario para el Municipio de Medellín, en el cual se indica que si el contribuyente no paga la factura emitida por la Administración por concepto de impuesto predial, al Municipio de Medellín le corresponde proferir el acto administrativo por el que se liquida el tributo, que equivaldría al de determinación, contra el que el contribuyente puede ejercer el derecho de defensa y de contradicción mediante el recurso de reconsideración.

Así las cosas, en el caso concreto considera esta Colegiatura que el recibo de cobro - Liquidación No. 133919 del 30 de enero de 2017⁵, a través del cual se liquidó el impuesto predial por el año 2017 y otros valores

² Vista al folio 73 del cuaderno principal

³ CONSEJO DE ESTADO. SECCION CUARTA. Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Providencia del 4 de noviembre de 2010. Radicación número: 25000-23-27-000-2003-00049-03(17211) Actor: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA. Demandado: MUNICIPIO DE TAUSA - CUNDINAMARCA

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SECCION CUARTA. Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ providencia del 10 v de septiembre 2014. Radicación número: 13001-23-33-000-2013-00331-01(20732) Actor: FIDUCOLDEX S.A. Demandado: DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS

⁵ Visto a folio 72 del diligenciamiento

denominados: tasa ambiental y sobretasa bomberil, cumple con los requisitos para ser un acto administrativo, pues, fue expedido por la Secretaría de Hacienda Municipal de Restrepo (Meta), de conformidad con la competencia establecida en el artículo 372 del Estatuto de Rentas Municipales; Acuerdo No. 041 del 24 de noviembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal, el cual produjo efectos jurídicos habida cuenta que creó a cargo de la sociedad demandante una obligación de pagar a la administración un tributo.

Ahora bien, definida la naturaleza del acto demandado, debe establecerse como tercer aspecto y punto central del debate, si resultaba obligatorio para la sociedad comercial demandante interponer el recurso de reconsideración en contra de la liquidación.

Resalta la Sala, que al tratarse en el sub jùdice del cobro de un tributo de carácter territorial (Impuesto Predial Unificado), debe acudirse a la normatividad especial, contenida en el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificada por los artículos 58 de la Ley 1430 de 2010 y 354 de la Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se facultó a los entes territoriales para determinar los tributos por el sistema de facturación. La citada preceptiva es del siguiente tenor:

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

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

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

La notificación de la factura se realizará mediante inserción en la página web de la Entidad y, simultáneamente, con la publicación en medios físicos en el registro, cartelera o lugar visible de la entidad territorial competente para la Administración del Tributo territorial. El envío que del acto se haga a la dirección del

contribuyente surte efecto de divulgación adicional sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada.

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

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

El sistema de facturación podrá también ser usado en el sistema preferencial del impuesto de industria y comercio”.

Revisado el plenario, la Sala infiere, del Estatuto de Rentas establecido para el Municipio de Restrepo (Meta), Acuerdo No. 041 del 24 de noviembre de 2016⁶ y del recibo de cobro emitido, que el Impuesto Predial Unificado en el ente territorial se determina por el sistema de facturación y no por el sistema de auto declaración, situación que además resulta coherente en el sub júdice, pues, la sociedad comercial demandante hasta el año 2016 se encontraba exenta del pago del mismo, por lo que una vez derogado dicho beneficio la entidad emitió el cobro respectivo.

De otra parte, analizada la norma trascrita y en atención a la literalidad del inciso sexto, la Sala considera que es facultativa la interposición del recurso de reconsideración en contra de la factura notificada, ya que se consagra en la norma invocada que el contribuyente **podrá** interponerlo dentro de los dos meses siguientes a la fecha de notificación.

En este punto, debe esta Colegiatura aclarar que en el caso concreto no resulta aplicable el Estatuto Tributario Nacional, en materia de recursos al cual remite el capítulo VII del Estatuto de Rentas del Municipio de

⁶ El artículo 406 del Estatuto de Rentas del Municipio de Restrepo, Meta, señala: “**Declaraciones Tributarias Municipales.** Los contribuyentes de los tributos municipales, deberán presentar las siguientes declaraciones, las cuales corresponderán al periodo o ejercicio señalado en las normas respectivas:

* Declaración del Impuesto de Industria, Comercio y Avisos

* Declaración de Sobretasa a la Gasolina

* Declaración de Juegos

* Declaración de retención del Impuesto de Industria y Comercio

* Las demás que señale la Ley o los Acuerdos Municipales

Parágrafo. Los agentes de retención de los impuestos municipales estarán obligados a presentar y pagar simultáneamente la declaración de retención.”

Restrepo, toda vez que dicho aspecto se encuentra consagrado en una norma especial de la misma jerarquía y se trata de un tributo de carácter territorial.

Sin en gracia de discusión, se considerara obligatorio el recurso de reconsideración en contra de la Liquidación No. 133919 del 30 de enero de 2017 (fl. 73), la Sala resalta que en el caso concreto la administración municipal no cumplió con la carga de dejar constancia de los recursos que procedían contra dicha decisión; deber que se encuentra contemplado en el artículo 570 del Estatuto Tributario Nacional y al cual remite el Estatuto de Rentas Municipal en su artículo 378, generando con ello duda sobre el carácter impugnabile del mismo y de paso, habilitándolo para demandar directamente ante esta jurisdicción la legalidad del mismo, lo cual configura la excepción que contempla el numeral 2 del artículo 161 del CPACA.

Así las cosas, se revocará la decisión de primera instancia y se ordenará que se admita la demanda en contra de la Liquidación No. 133919 del 30 de enero de 2017, expedida por el Municipio de Restrepo (Meta), acotándose por la Sala que no se analizarán las censuras señaladas por la parte demandante respecto del acto demandado, ya que las mismas tocan con el fondo del asunto que deberá ser resuelto por el *a quo*, una vez se evacúen las etapas procesales pertinentes, en la decisión que ponga fin a la primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

RESUELVE

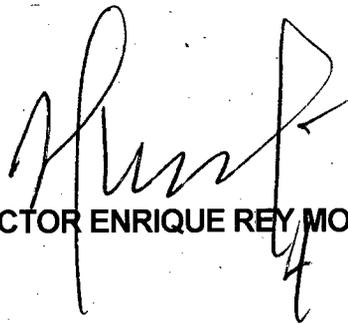
PRIMERO: REVOCAR el auto dictado el 4 de octubre de 2017 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en el cual se rechazó parcialmente la demanda instaurada por la **SOCIEDAD JARDINES DE LA ESPERANZA** en contra del **MUNICIPIO DE RESTREPO (META)**, en su

lugar, se dispone que el Juzgado de origen la admita y le imprima el trámite correspondiente también a esta pretensión.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, regresen las diligencias al despacho de origen, dejando las constancias correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

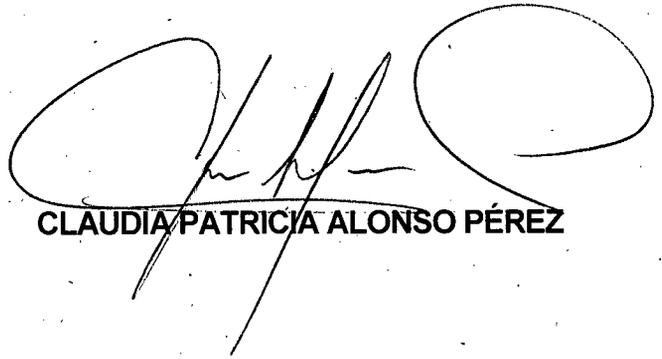
Discutido y aprobado en sesión de la fecha, Acta: 038



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO



NÉLCY VARGAS TOVAR



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ