



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación	25000-23-37-000-2019-00411-01 (27373)
Demandante	FUNDACIÓN CARDIO INFANTIL - INSTITUTO DE CARDIOLOGÍA
Demandado	SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL DE BOGOTÁ
Temas	Impuesto Predial. Legitimación en la causa por activa.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia 28 de julio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que decidió:

«**PRIMERO:** **DECLÁRASE** no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa propuesta por el apoderado de la parte demandada, conforme a lo expuesto en la considerativa.

SEGUNDO: **DECLÁRASE** la nulidad de la Liquidación Oficial de Revisión nro. DDI 49663 del 5 de diciembre de 2017 y de la Resolución nro. DDI 001543 del 18 de enero de 2019 emanadas por la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, por las razones expuestas en la motiva.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** la firmeza de la declaración privada del impuesto predial unificado del año gravable 2015 presentada por la FUNDACIÓN CARDIO INFANTIL – INSTITUTO DE CARDIOLOGÍA 9 (sic) de abril de 2015, respecto del predio ubicado en la Calle 163 A 13B 50, identificado con Código Catastral nro. AAA0108BMJH y Matrícula Inmobiliaria nro. 50N-761341.

(...)»¹.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF) entregó en comodato el inmueble identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria Nro. 50N-761341 a la Fundación Cardio Infantil a partir de marzo de 1984.

La Fundación presentó y pagó el impuesto predial unificado del periodo 2015 sobre el predio en comodato, el 9 de abril del mismo año.

La Secretaría de Hacienda expidió la Liquidación Oficial de Revisión Nro. DDI 49663 del 5 de diciembre de 2017, por medio de la cual modificó la declaración del impuesto predial del año 2015, decisión que se ordenó notificar a la Fundación y al ICBF.

¹ Índice 29 Samai Tribunal PDF 9_SENTENCIA, página 30.



La hoy actora presentó recurso de reconsideración contra la anterior decisión el 2 de marzo de 2018. La entidad territorial lo resolvió con la Resolución Nro. DDI 001543 del 18 de enero de 2019, que excluyó a la Fundación Cardio Infantil de la liquidación oficial de revisión y confirmó en lo demás dicho acto administrativo inicial.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN JUDICIAL

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la demandante formuló las siguientes pretensiones²:

«**PRIMERO:** Que son nulos en su totalidad los siguientes actos administrativos:

1. Resolución No. DDI 49663 49663 (sic) “Por la cual se profiere una Liquidación Oficial de Revisión”, expedida el 5 de diciembre de 2017 por el Jefe de Liquidación — Subdirección Determinación, de la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, y
2. Resolución No. DDI 001543 “Por la cual resuelve un recurso de reconsideración”, expedida el del (sic) 18 de enero de 2019 por la Jefe de la Oficina de Recursos Tributarios de la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá.

SEGUNDO: Que, como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados, se declare a título de restablecimiento del derecho:

1. Que la declaración del impuesto predial unificado del año gravable 2015, presentada por la FUNDACIÓN CARDIO INFANTIL — INSTITUTO DE CARDIOLOGÍA mediante el formulario con Sticker No. 6810010009362 el 9 de abril de 2015 se encuentra en firme, y
2. Que no procede ninguna modificación a la mencionada declaración ni la imposición de sanción alguna en contra de la FUNDACIÓN CARDIO INFANTIL — INSTITUTO DE CARDIOLOGÍA».

Para estos efectos, invocó como normas violadas los artículos 29 de la Constitución Política; 4 de la Ley 44 de 1999; 565, 647, 703, 710, 712, 714 y 732 del Estatuto Tributario; 24, 97, 100, 101 y 104 del Decreto Distrital 807 de 1993; 12 del Acuerdo 469 de 2011; 1 y 2 del Acuerdo 105 de 2003; y 86 de la Resolución 70 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC).

Los cargos de nulidad se resumen a continuación:

1. La Secretaría de Hacienda carecía de competencia temporal para resolver el recurso de reconsideración.

Expuso que los artículos 732 del Estatuto Tributario y 104 del Decreto Distrital 807 de 1993 establecen que el término para notificar la resolución que resolvió el recurso de reconsideración era de un año a partir de su interposición³.

Para este caso, manifestó que la resolución fue notificada a la Fundación Cardio Infantil por conducta concluyente el 15 de marzo de 2019, luego de finalizado el plazo para hacerlo el día 2 del mismo mes y año.

² Índice 2 Samai PDF ED_C01_01DEMANDA.

³ Al respecto citó las sentencias del 11 de diciembre de 2007, expediente No. 15523, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié; del 10 de mayo de 2018, exp. 21489, C.P. Milton Chaves García; y 21 de junio de 2018, exp. 23433, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



Precisó que fue citada para surtir la notificación personal del acto que decidió el recurso de reconsideración, pero antes de que venciera el plazo de 10 días para esa actuación la Administración fijó el edicto. En este punto, afirmó que:

“El Autorizado de la Fundación acudió a las oficinas de la Secretaría el último día del término legal de 10 días para notificarse personalmente, sin embargo, no le permitieron surtir la notificación personal porque ya se había fijado el edicto en la cartelera de publicaciones ese mismo día”⁴.

Señaló que el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 permite que las entidades territoriales disminuyan y simplifiquen los términos, pero dicha disposición no puede perjudicar al contribuyente, por lo que el plazo para surtir la notificación personal debe entenderse que inicia conforme la ley, que reiteró, es el día siguiente a la introducción al correo del aviso.

Concluyó que la fijación anticipada del edicto da lugar a la nulidad del acto acusado conforme con los artículos 137 y 138 la Ley 1437 de 2011 y el artículo 730 del Estatuto Tributario.

Sostuvo que, aun si se considera que la notificación por edicto se fijó luego de transcurrido el plazo de 10 días, dicha actuación no fue eficaz porque la publicación no contenía la parte resolutive del acto administrativo, sino que se limitó a expresar “Tipo de decisión – Modificar”, lo que viola el artículo 565 del Estatuto Tributario. Por lo anterior, insistió en que la Fundación solo se notificó por conducta concluyente el 15 de marzo de 2019, día en que conoció la parte resolutive de la decisión.

2. El Distrito de Bogotá no notificó el requerimiento especial ni la liquidación oficial en la dirección establecida para esos efectos.

Refirió que la demandada surtió la notificación de los actos referidos en la carrera 8G Nro. 135 A – 28, cuando la informada en el RIT, en el RUT y en las declaraciones del impuesto predial anteriores, era la calle 163 A Nro. 13B – 60, que debía ser la utilizada por mandato del artículo 12 del Acuerdo Distrital 469 de 2011 y el artículo 7 del Decreto Distrital 807 de 1993⁵.

Sostuvo que la falta de notificación del requerimiento especial y de la liquidación oficial fue aceptada por la demandada en la resolución que decidió el recurso de reconsideración, por lo que decidió excluir a la Fundación Cardio Infantil de ese acto administrativo.

Indicó que, por lo expuesto previamente, la declaración del 9 de abril de 2015 estaba en firme y no podía ser modificada por falta de competencia temporal de la demandada, según lo previsto en los artículos 24 y 100 del Decreto Distrital 807 de 1993 y los artículos 710, 714 y 730 del Estatuto Tributario.

Relató que lo que pretendía la Administración ante la falta de notificación de los actos administrativos a la demandante era excluirla de la parte resolutive confirmando lo actuado, sin considerar que lo procedente era la revocatoria del acto impugnado y no su modificación.

⁴ Índice 2 Samai PDF ED_C01_01DEMANDA, página 12.

⁵ Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 10 de agosto de 2017, expediente Nro. 20684, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



3. Error de la tarifa aplicada por la entidad demandada.

Manifestó que la entidad territorial modificó el destino y la tarifa aplicable sin tener en cuenta que el predio no es un lote urbanizado no edificado, pues en él se encuentra el hospital en que se presta el servicio de salud, lo que infringió los artículos 1 y 2 del Acuerdo 105 de 2003 y vició de nulidad los actos demandados⁶.

Relató que, desde el año 1986 y hasta la actualidad, la Fundación presta servicios de salud en el hospital que se encuentra en el predio en cuestión. Además, destacó que le han otorgado diferentes licencias de construcción desde el 3 de septiembre de 1986, que la Resolución Nro. 40371 de 1999 de una curaduría urbana (no se identifica) reconoce la existencia de la construcción, que el certificado de libertad y tradición demuestra que el predio y el hospital están en el mismo lugar, que los certificados catastrales señalan el área construida del inmueble, que la Unidad Administrativa de Catastro Distrital (en adelante Catastro Distrital) informó el área construida en la respuesta a una petición, y que es un hecho notorio que el hospital de la Fundación Cardio Infantil opera en la calle 163 A Nro. 13 B – 60.

Señaló que en el evento en que la información reportada por Catastro Distrital no correspondiese con la realidad económica, jurídica y física del predio, debían prevalecer las características reales⁷. Además, adujo que el Consejo de Estado revocó una liquidación oficial que aplicó la tarifa de predios no urbanizados y no edificados a pesar de tener un uso comercial⁸.

Explicó que de conformidad con el artículo 1 del Acuerdo 105 de 2003, son predios urbanizables no urbanizados aquellos *“pertencientes al suelo urbano que pueden ser desarrollados urbanísticamente y que no han adelantado un proceso de urbanización”* y son predios urbanizados no edificados aquéllos en los cuales *“se culminó el proceso de urbanización y que no han adelantado un proceso de construcción o edificación”*. Así, en el presente caso, el inmueble no corresponde a los supuestos citados debido a que está construido, por lo que los actos fueron expedidos violando la ley.

Precisó que, si la Administración pretende diferenciar el lote de la construcción, el artículo 9 de la Resolución 70 del IGAC prevé que un predio es un inmueble no separado por otro predio público o privado, con o sin construcciones y/o edificaciones, perteneciente a personas naturales o jurídicas. Con base en lo anterior, y la definición de inmueble por destinación del artículo 656 del Código Civil, concluyó que una edificación no es separable del terreno en el que se encuentra.

Señaló que la tarifa aplicable al predio es de cinco por mil por ser dotacional y no la de un lote urbanizable no edificado de conformidad con el artículo 1 del Acuerdo 105 de 2003.

4. Los actos acusados carecen de motivación.

Respecto de la liquidación oficial, aseguró que es evidente que la misma carece de una explicación de las modificaciones efectuadas a la declaración del impuesto

⁶ Al respecto citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 24 de mayo de 2012, expediente Nro. 17705, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁷ Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 22 de septiembre de 2016, expediente Nro. 19866, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

⁸ Al respecto citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 13 de agosto de 2015, expediente Nro. 20451, C.P. María Teresa Briceño de Valencia.



predial, pues se limitó a transcribir normas del orden distrital, sin incluir el Acuerdo 105 de 2003 sobre las tarifas. Por lo tanto, aseguró que violó el artículo 712, literal g) del Estatuto Tributario e incurrió en las causales de nulidad del artículo 730 del Estatuto Tributario Nacional y del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Frente a la resolución que decidió el recurso de reconsideración, señaló que la entidad territorial no expuso el fundamento para confirmar la liquidación oficial, de modo que la Fundación desconoce los motivos por los cuales la demandada consideró que el impuesto predial debía calcularse con la tarifa correspondiente a lotes urbanizados no urbanizables, impidiendo ejercer su derecho de defensa y contradicción.

5. Improcedencia de la sanción por inexactitud.

Manifestó que no cometió infracción debido a que la demandante liquidó correctamente el impuesto predial unificado y porque los actos acusados no sustentaron la imposición de la sanción. Por otro lado, refirió que existe una diferencia de criterios, por lo que es improcedente la sanción por inexactitud.

Oposición a la demanda

El Distrito de Bogotá propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa y de inepta demanda, las cuales sustentó en que la resolución que resolvió el recurso de reconsideración excluyó a la Fundación Cardio Infantil del proceso y de cualquier responsabilidad que pueda tener.

La Sala anticipa que, mediante auto del 3 de diciembre de 2020, el *a quo* indicó que las excepciones formuladas debían ser resueltas en la sentencia.

De otro lado, la entidad territorial controvertió los cargos de nulidad señalando que la actora confundió la falta de competencia con el plazo legal para emitir el acto administrativo, sin considerar que las connotaciones son diametralmente diferentes.

Luego de exponer el contenido de los artículos 715 a 717 del Estatuto Tributario Nacional, afirmó que *“Está demostrado a proceso (sic) que la entidad demandada emplazó a la Fundación Cardio Infantil – Instituto de Cardiología y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para declarar por concepto del impuesto predial unificado de la vigencia 2015, mediante el Emplazamiento para Declarar No. 2017EE99669 del 05 de junio de 2017, y transcurrido el término que establece el artículo 715 del Estatuto Tributario sin que se hubiera presentado voluntariamente la declaración, procedió a expedir la Resolución No. DD149663 del 05 de diciembre de 2019 ‘Por la cual se profiere Liquidación Oficial de Revisión del Impuesto Predial Unificado’”*⁹.

Por lo anterior, concluyó que contaba con la competencia para determinar la obligación del contribuyente, pues no había finalizado el término de 5 años contados desde el vencimiento del plazo para declarar el impuesto.

Indicó que la entidad territorial, en virtud de los derechos de defensa y de audiencia de la actora, la excluyó de la liquidación oficial de revisión. Además, expuso que, si bien es cierto que el recurso de reconsideración se sustentó en la indebida notificación, *“también lo es que por sustracción de materia la Administración Distrital se abstrae*

⁹ Samai, índice 2, PDF de la oposición a la demanda, páginas 11 a 12.



de realizar manifestación alguna al respecto en virtud a que con la exclusión, desaparece para tal contribuyente cualquier tipo de obligación que le era vinculante¹⁰.

Además, insistió en que la falta de aceptación de lo decidido no legitima a la Fundación para presentar la demanda de la referencia.

Refirió que se encuentra probado, con el reporte de Catastro Distrital, que para el año 2015 el predio era urbanizable no urbanizado y urbanizable no edificado y, por lo tanto, es procedente aplicar una tarifa del treinta y tres por mil.

Reprochó que la demandante, considerando errónea la información que registraba el inmueble en el Sistema Integrado de Información Catastral, no solicitara su corrección o actualización, debido a que esa información es la base para determinar el impuesto predial de cada periodo. Manifestó que, aunque el Consejo de Estado (no cita la providencia) aceptó que se debe tener en cuenta la realidad del inmueble al momento de la causación del tributo, para ello se debe realizar un procedimiento ante Catastro Distrital, cuya inobservancia no es imputable a la Secretaría de Hacienda.

Destacó que no violó el derecho al debido proceso de la actora, sino que lo garantizó con su exclusión de la liquidación oficial y reprochó que el apoderado de la demandante afirme que se están contrariando disposiciones legales por el hecho de no haberse resuelto el recurso como lo esperaba.

Explicó brevemente el marco normativo aplicable al impuesto predial para concluir que Catastro Distrital es el único competente para realizar, mantener y actualizar el censo catastral de Bogotá.

Frente a la violación al derecho a la igualdad, indicó que la actora debe contribuir conforme a su capacidad económica y lo dispuesto en la ley.

Respecto de la aplicación del principio de prevalencia de la sustancia sobre la forma, insistió en que el boletín catastral constituye el soporte fundamental y legal para que la Autoridad Tributaria determine el impuesto predial, por lo que señala que es *prueba sine qua non* para establecer la realidad material, jurídica y económica del predio.

Sobre de la falta de motivación de los actos administrativos, manifestó que la actuación administrativa se encontraba debidamente sustentada y que es diferente a que la actora no esté de acuerdo con la decisión adoptada.

Indicó que, al haberse incluido datos equivocados, se presenta inexactitud y, por lo tanto, le asiste razón a la administración al aplicar de forma estricta la sanción.

Sentencia apelada

El Tribunal accedió a las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Luego de analizar la figura del contrato de comodato y la sujeción pasiva del impuesto predial, así como exponer los hechos probados, concluyó que la actora

¹⁰ *Ibidem*, página 12.



está legitimada en la causa por activa. Para estos efectos, expuso que el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que está legitimada para accionar en nulidad y restablecimiento del derecho toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo, norma que no requiere prueba de derecho únicamente la convicción.

Destacó que, atendiendo a que la actora es tenedora del predio en virtud del contrato de comodato, en el cual se estipuló el pago del impuesto predial a su cargo y que fue inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria, la Administración le ha otorgado legitimidad desde el inicio de la actuación administrativa.

En cuanto a la notificación de los actos administrativos, manifestó que el artículo 7 del Decreto 807 de 1993 prevé que se debe utilizar la dirección informada por el contribuyente o declarante en la última declaración del impuesto¹¹. Y el artículo 12 del Acuerdo 469 de 2011 indica que se deberá realizar la notificación por correo a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada.

Relató que la Administración llevó a cabo la notificación del requerimiento especial y de la liquidación oficial de revisión a la Fundación en la dirección KR 8G 165A – 28. Sin embargo, dicha dirección no guarda relación con el predio o con la última declaración del impuesto predial presentada por la demandante. En consecuencia, consideró que esta actuación no se surtió en debida forma y que la notificación se entendió efectuada por conducta concluyente, debido a la interposición del recurso de reconsideración, el 2 de marzo de 2018.

De conformidad con lo anterior, aseguró que operó la firmeza de la declaración privada contemplada en el artículo 24 del Decreto 807 de 1993, pues pasaron más de dos años desde que finalizó el plazo para declarar el impuesto predial, el 19 de junio de 2015.

El Tribunal no se pronunció sobre condena en costas.

Recurso de apelación

La demandada sustentó su recurso en lo siguiente:

Reprochó que el Tribunal asegurara que hubo una incorrecta notificación a pesar de que se excluyó a la demandante al resolver el recurso de reconsideración. Además, la calidad de usufructuario de la actora no la habilita para promover demandas contra actos administrativos que no le son vinculantes por falta de legitimación en la causa por activa.

Indicó que la relación que existe entre el propietario y el usufructuario no se puede ceder entre sí y las obligaciones de uno y otro frente al impuesto predial son claras.

Manifestó que el Decreto 352 de 2002 establece que el sujeto pasivo del predial es el propietario. El artículo 580 del Estatuto Tributario prevé que las declaraciones se tendrán por no presentadas cuando no sea firmada por quien debía cumplir el deber formal. Y el artículo 17 del Decreto Distrital 807 de 1993 dispone que los obligados

¹¹ Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 11 de agosto de 2011, expediente 18178, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.



a declarar el impuesto predial son los propietarios, los poseedores y los usufructuarios de predios ubicados en el Distrito.

Con base en lo anterior, destacó que los tenedores no están llamados a presentar las declaraciones del impuesto predial. Y, si bien se acordó contractualmente el pago del tributo, esto no libera al propietario de su obligación ante la Administración y *“tampoco legitima al usufructuario a iniciar o promover demandas en favor del propietario para enjuiciar actos de la administración como equivocadamente se realizó en el presente asunto”*¹². Además, indicó que este negocio jurídico no puede modificar el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Afirmó que *“Se habla de legitimación por activa cuando el demandante está legitimado en tanto es el titular del derecho sustancial cuya satisfacción se persigue”*¹³, situación que considera que no se presenta porque la resolución que decidió el recurso de reconsideración excluyó a la actora de la liquidación oficial y, por lo tanto, de todos los efectos que la vinculaban.

En cuanto a la indebida notificación, insistió en que el acto que resolvió el recurso de reconsideración aceptó los argumentos de la Fundación Cardio Infantil, por lo que la expulsó del procedimiento sin analizar los demás motivos de inconformidad propuestos en el recurso de reconsideración.

Finalmente, indicó que las razones para declarar la nulidad de los actos acusados carecen de relevancia porque habían sido aceptados en sede administrativa y que resulta imposible extender los efectos de la indebida notificación de un contribuyente a otro, en este caso, al ICBF.

Oposición a la apelación

La parte demandante contravirtió la apelación indicando que la demandada no formuló reparo frente a los motivos que sustentaron la nulidad, sino que aceptó la indebida notificación y se escudó en la exclusión de la Fundación mediante el acto que decidió el recurso de reconsideración.

Indicó que la apelante insiste en la falta de legitimación en la causa por activa a pesar que los actos acusados modificaron una declaración presentada y pagada por la Fundación Cardio Infantil y que en virtud del contrato de comodato asume el riesgo de que se determine oficialmente un mayor valor por concepto del impuesto.

Solicitó que la sentencia de segunda instancia se limite a resolver sobre los argumentos planteados en el recurso, tal como lo indicó el fallo de la Sección Segunda del Consejo de Estado del 30 de enero de 2020, exp. 2623-18, C.P. William Hernández Gómez.

Reiteró que está acreditada la indebida notificación del requerimiento especial y de la liquidación oficial de revisión y que los demás cargos de la demanda, que no fueron analizados por el *a quo*, son motivos adicionales para declarar la nulidad de los actos acusados.

¹² Samai, índice 2, carpeta “28_250002337000201900411011EXPEDIENTEDIGIC01CD320230201162222”, documento “18_250002337000201900411002RECIBEMEMORIAL20220902095652_TCDescargaTotalItem133183498998099998”, página 5.

¹³ *Ibidem*, página 6.



Intervención del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de la Liquidación Oficial de Revisión Nro. DDI 49663 del 5 de diciembre de 2017, que modificó el impuesto predial por el periodo 2015 con relación al predio identificado con Matrícula Inmobiliaria Nro. 50N-761341, y de la Resolución Nro. DDI 001543 del 18 de enero de 2019, que decidió excluir a la Fundación Cardio Infantil y confirmó en lo demás la decisión inicial.

1. Sobre la legitimación en la causa por activa.

El Distrito de Bogotá afirmó que la demandante no está legitimada en la causa debido a que *i)* el usufructuario no puede promover demandas a favor del propietario para enjuiciar actos de la administración, *ii)* la declaración de la actora se debe tener por no presentada porque es una simple tenedora, *iii)* el pacto del contrato de comodato no libera al propietario de su obligación tributaria ni puede surtir efectos frente a la Administración Tributaria y *iv)* la entidad territorial excluyó a la Fundación Cardio Infantil del trámite de determinación del tributo por la indebida notificación del requerimiento especial.

Esta Sección¹⁴ señaló que la legitimación en la causa es la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso.

De esta forma, la legitimación en la causa por activa es la facultad jurídica para pretender determinada declaración o condena¹⁵, de tal modo que *“determina quienes están autorizados para obtener una decisión de fondo por ser quienes tienen un interés jurídicamente relevante en discusión”*¹⁶.

Por lo anterior, la Sala explicó que esta figura no tiene relación alguna con la capacidad jurídica de los sujetos que integran las partes ni con la titularidad material del derecho o la obligación discutida porque, de ser así, *“se confundiría con la prosperidad de la pretensión, que debe ser resuelta en la sentencia que analiza la controversia de fondo”*¹⁷.

Para este caso, se debe tener en cuenta que el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé que podrá ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho *“Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparo en una norma jurídica”*. Es decir, que estaría legitimado por activa las personas que puedan verse afectadas en sus derechos por los efectos del acto administrativo cuestionado.

De otro lado, resulta pertinente poner de presente que la discusión planteada en la demanda versa sobre el impuesto predial unificado del año 2015, el cual es un gravamen de carácter real porque recae sobre el valor del inmueble, sin importar la

¹⁴ Sentencia del 13 de mayo de 2021, expediente 24882, C.P. Milton Chaves García. Reiterada por la Sentencia del 31 de agosto de 2023, expediente 27296, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

¹⁵ Sentencia del 25 de abril de 2018, exp. 23289, C.P. Milton Chaves García.

¹⁶ Sentencia del 29 de agosto de 2019, exp. 22281, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹⁷ *Ibidem*.



calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que soporta el predio.

Así, la Sección precisó que *“lo determinante para la causación del tributo es la existencia del predio en el territorio del municipio o distrito, no la naturaleza jurídica del propietario, poseedor, tenedor o usufructuario del bien”*¹⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, para verificar si está probada la excepción propuesta, se observa que en el expediente consta lo siguiente:

- El ICBF es propietario del predio identificado con la Matrícula Inmobiliaria Nro. 50N-761341¹⁹.
- La entidad propietaria y la Fundación Cardio Infantil suscribieron un contrato de comodato en 2018, en el que según las CONSIDERACIONES consta que las partes pactaron un Primer Contrato el 14 de febrero de 1984, un Segundo Contrato el 9 de septiembre de 1994 cual fue prorrogado y modificado mediante la suscripción de contratos adicionales y en la cláusula cuarta, numeral 7 del último acuerdo consta que la comodataria sería responsable del pago del impuesto predial²⁰.
- La Fundación presentó y pagó la declaración del impuesto predial unificado del año 2015, el 9 de abril del mismo año²¹.
- El Distrito de Bogotá expidió la Liquidación Oficial de Revisión Nro. DDI 49663 del 5 de diciembre de 2017, que modificó la declaración del impuesto predial referida, acto que fue dirigido a la declarante y al ICBF²².
- La Fundación Cardio Infantil presentó recurso de reconsideración contra la anterior decisión el 2 de marzo de 2018²³.
- La Administración expidió la Resolución Nro. DDI 001543 del 18 de enero de 2019, que advirtió que el requerimiento especial fue indebidamente notificado a la Fundación Cardio Infantil, por lo que en su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“Artículo 2°: Modificar la Resolución No. DDI49663 o Liquidación Oficial de Revisión No. 2017EE294249 del 05/12/2017, proferida por la Oficina de Liquidación de la Subdirección de Determinación de la Dirección de Impuestos de Bogotá, en el sentido de excluir de la misma al contribuyente FUNDACIÓN CARDIOINFANTIL (sic) – INSTITUTO DE CARDIOLOGÍA identificado (...), por las razones expuestas en la parte motivada e la presente providencia.

Artículo 3°: Confirmar en todas sus partes, salvo la exclusión efectuada en el artículo anterior, la Resolución No. DDI49663 o Liquidación Oficial de Revisión No. 2017EE294249 del 05/12/2017, proferida por la Oficina de Liquidación de la Subdirección de Determinación

¹⁸ Sentencia del 1 de diciembre de 2022, exp. 25569, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello. En ella se reitera la postura asumida en las siguientes providencias: i) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 25000-23-27-000-2012-00370-01 (20785). Sentencia del 14 de mayo de 2015. CP: Martha Teresa Briceño de Valencia; ii) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 25000-23-37-000-2014-00749-01 (22098). Sentencia del 28 de noviembre de 2018. CP: Milton Chaves García; iii) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 17001-23-33-000-2014-00415-01 (22810). Sentencia del 30 de mayo de 2019. CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez; y iv) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 25000-23-37-000-2013-00397-01 (21977). Sentencia del 1° de agosto de 2019. CP: Milton Chaves García.

¹⁹ Índice 2 Samai, documento “ED_C01_04ANEXOS”, página 68.

²⁰ *Ibidem*, página 31.

²¹ *Ibidem*, página 86.

²² *Ibidem*, página 4.

²³ *Ibidem*, página 100.



de la Dirección de Impuestos de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia²⁴.

Según lo expuesto, la Sala evidencia que la Fundación Cardio Infantil está legitimada en la causa para controvertir la legalidad de los actos de determinación del impuesto predial relacionados con el inmueble identificado con la Matrícula Nro. 50N-761341 porque fue quien presentó la declaración objeto de discusión y porque la Administración la consideró sujeto pasivo del tributo, de ahí que la vinculó al procedimiento de determinación.

De igual modo, se observa que el contrato de comodato aportado, si bien fue suscrito en 2018, retoma las cláusulas acordadas para los años anteriores (desde 1984), dentro de las cuales se encuentra la obligación de la actora de pagar el impuesto predial. Entonces, aunque la entidad territorial demandada no es parte de este negocio jurídico, los efectos del acto administrativo por ella emitido, pueden lesionar un derecho subjetivo de la Fundación Cardio Infantil en cuanto que podría resultar responsable contractualmente ante el ICBF del mayor valor determinado por la entidad territorial. Esto, según se expuso, permite considerarla legitimada en la causa por activa, en virtud del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

En cuanto a que la declaración presentada por la Fundación Cardio Infantil se debe tener por no presentada, la Sala destaca que, para esto, era necesario que el Distrito de Bogotá adelantara un trámite administrativo que así lo declarara, pues no opera *ipso iure* o de pleno derecho²⁵. Además, en los actos acusados, la entidad territorial nunca propuso desconocer los efectos de la declaración, sino que, por el contrario, los reconoció al iniciar el procedimiento para expedir una liquidación oficial de revisión y al tratar de vincular a la demandante como sujeto pasivo de la obligación.

En todo caso, si se considerara que la Fundación no es sujeto pasivo del impuesto predial, esta Sección ha señalado que el pago efectivo extingue la obligación del impuesto predial, aun cuando la declaración y el pago sea realizado por un tercero ajeno a la relación sustancial, siempre y cuando se trate del inmueble objeto del tributo²⁶.

En consecuencia, es irrelevante si la demandante es un mero tenedor o un sujeto pasivo del tributo, al presentar la declaración objeto de controversia, está legitimada en la causa por activa para controvertir los actos acusados que pretenden modificar su liquidación privada.

Respecto a que la resolución que decidió el recurso de reconsideración excluyó a la Fundación Cardio Infantil de la liquidación oficial, se debe reiterar que el impuesto predial es de carácter real, de tal modo que la exclusión de un vinculado como deudor principal no es suficiente para afirmar que carece de legitimación en la causa por activa, pues la obligación persistirá mientras exista el inmueble.

²⁴ *Ibidem*, páginas 23 a 24.

²⁵ Con relación al impuesto predial, ver la sentencia del 5 de marzo de 2004, exp. 13669, C.P. María Inés Ortiz Barbosa. Más recientemente, con relación a impuestos nacionales, ver los fallos del 13 de agosto de 2020, exp. 23436, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; y del 6 de mayo de 2021, exp. 23713, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

²⁶ Sentencia del 28 de noviembre de 2018, exp. 22098, C.P. Milton Chaves García. En esta providencia se reitera la postura asumida en el fallo del 4 de mayo de 2015, exp. 20342, C.P. Carmen Teresa Ortiz Rodríguez.



Por lo expuesto, no prospera este cargo de la apelación.

2. Sobre lo procedencia de la nulidad total de los actos acusados.

La Sala destaca que, en la apelación, el Distrito de Bogotá no discute la indebida notificación del requerimiento especial y de la liquidación oficial a la Fundación Cardio Infantil, hechos por los que el Tribunal accedió a las pretensiones de la demanda, sino que se limitó a señalar que los efectos de lo anterior no se pueden extender al ICBF. Así las cosas, discute que el *a quo* haya declarado la nulidad total de los actos acusados.

Al respecto, la Sala reitera que, comoquiera que el predial es un impuesto de carácter real, la obligación tributaria se causa por la existencia del predio en el territorio de un municipio o distrito, sin importar la naturaleza jurídica o las condiciones del sujeto pasivo.

De esta forma, cuando opera la firmeza de la declaración de este tributo, no es posible limitar sus efectos a un solo sujeto pasivo, sino que se predica de la obligación frente al predio. En otras palabras, la firmeza de la declaración del impuesto predial opera con relación al inmueble, atendiendo su carácter real, de tal modo que no se predica únicamente frente a uno o algunos de los sujetos pasivos previstos en la ley.

De esta forma, contrario a lo dicho por la apelante, la consecuencia de la indebida notificación a la Fundación Cardio Infantil del requerimiento especial (hecho aceptado en los actos acusados) no es su simple exclusión de la liquidación oficial, sino la firmeza de la declaración y, en este caso, la nulidad total de los actos acusados, tal como lo dispuso el Tribunal.

Este cargo de la apelación tampoco prospera.

3. Sobre las costas procesales

No se impondrá condena en costas porque no fue demostrada su causación, tal como lo exige el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable en virtud del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

FALLA

1. **Confirmar** la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, el 28 de julio de 2022.
2. Sin condena en costas.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen.



Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador>