

FACTURA Y DOCUMENTOS DE COBRO EN MATERIA TRIBUTARIA – Los que determinan los tributos a cargo de los contribuyentes son verdaderos actos administrativos / FACTURA DE COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL – Se considera un acto administrativo que puede ser impugnado por el contribuyente en vía administrativa y jurisdiccional / RECHAZO DEL RECURSO DE RECONSIDERACION – No procede cuando se interpone contra una factura de cobro de un tributo / ACTO DEMANDABLE ANTE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA – Lo es la factura de cobro de un tributo por ser un acto administrativo

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 ARTICULO 138

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

Bogotá D.C., diez (10) de septiembre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 13001-23-33-000-2013-00331-01(20732)

Actor: FIDUCOLDEX S.A.

Demandado: DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS

AUTO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 16 de septiembre de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar que rechazó la demanda de la referencia presentada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

ANTECEDENTES

El 29 de mayo de 2013, Fiducoldex S.A., por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda contra la Secretaría de Hacienda del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

La sociedad demandante solicitó que se anulara la factura N° 120010101402585966 del 26 de abril de 2012 expedida por la Secretaría de Hacienda del Distrito de Cartagena, por medio de la que se liquidó el impuesto

predial unificado correspondiente al año gravable 2012, respecto al inmueble identificado con matrícula inmobiliaria N° 060001883278.

Así mismo, pidió que se anulara el auto de rechazo N° AMC-AUTO-0002752012 del 7 de junio de 2012 y la Resolución N° AMC-RES-0019552012 del 3 de diciembre del mismo año, actos administrativos expedidos por la Secretaría de Hacienda de Cartagena.

EL AUTO APELADO

El Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante providencia del 16 de septiembre de 2013, rechazó la demanda de la referencia porque el acto demandado en este proceso no es objeto de control jurisdiccional.

El Tribunal señaló que ninguno de los actos demandados *“contiene una decisión definitiva de la administración distrital frente al monto a pagar por la demandante por concepto de Impuesto Predial Unificado, pues se reitera, no se surtió ante la administración el procedimiento correspondiente para cuestionar la liquidación inicial del monto de dicho impuesto, como es solicitar la expedición de una Liquidación oficial de Revisión o de Corrección”*.

Agregó que la factura no era un acto administrativo definitivo y, en consecuencia, contra esta no procedía el recurso de reconsideración tal como lo entendió la Secretaría de Hacienda de Cartagena al rechazar el mencionado recurso mediante el Auto de Rechazo N° AMC-AUTO-0002752012 y la Resolución N° AMC-RES-001955-2012, actos administrativos que tampoco contienen una manifestación definitiva de la voluntad de la administración frente al impuesto predial que debe pagar la sociedad demandante.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante fundamentó su inconformidad con el auto objeto del recurso de apelación en los argumentos que se resumen a continuación:

Indicó que los impuestos territoriales no se determinan por medio de autoliquidación como en el caso de los impuestos nacionales, sino que es la propia Administración la que, en su condición de acreedora, determina el monto de la obligación tributaria.

Añadió que en el caso del impuesto predial unificado, en la mayor parte del país es la Administración y no los administrados, la que cumple la tarea de cuantificar el tributo por medio de un sistema de facturación en el que se fija el monto de la obligación a cargo del contribuyente y, es a partir de la factura que la Administración adelanta el cobro coactivo de las obligaciones que no se extingan en debida forma por los contribuyentes.

Señaló que el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006 (modificado por el artículo [58](#) de la Ley 1430 de 2010) autorizó a *“los municipios y distritos para establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y preste mérito ejecutivo. El respectivo gobierno municipal o distrital dentro de sus competencias, implementará los mecanismos para hacer efectivos estos sistemas, sin perjuicio de que se conserve el sistema declarativo de los impuestos sobre la propiedad (...)”*

Manifestó que esta disposición legal fue desarrollada a nivel territorial en el Distrito de Cartagena por medio del artículo 59 del Acuerdo Distrital 041 de 2006 según el cual el *“Impuesto Predial Unificado se liquidará oficialmente por parte de la Secretaría de Hacienda Distrital”*.

A partir de lo anterior, afirmó que resulta claro que la Administración puede prescindir de un sistema de autoliquidación de los tributos y, en su lugar, puede implementar un sistema de facturación, de tal forma que la factura contiene una manifestación de la voluntad de la Administración sobre la determinación precisa de la prestación tributaria debida, haciendo innecesaria la expedición de un acto administrativo adicional que establezca el carácter exigible de la obligación tributaria.

Resaltó que desde esta perspectiva legal que ha sido desarrollada por la jurisprudencia del Consejo de Estado¹ es inevitable concluir que las facturas contienen una decisión definitiva de la administración y que están sujetas a control jurídico tanto en la vía administrativa como ante la jurisdicción.

De otra parte, adujo que el criterio del Tribunal según el cual el ahora demandante debió solicitar a la Administración que expidiera una Liquidación Oficial es errado,

¹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Expedientes N° 14224, 17211 y Autos proferidos en los procesos N° 9128 y 14235.

pues tales liquidaciones solo proceden en el marco del sistema de autoliquidación del tributo y, no en el sistema de facturación de los impuestos como en este caso.

Finalmente, sostuvo que el Tribunal le está negando el acceso a una tutela judicial efectiva, pues al rechazar la demanda bajo el argumento de que la factura del impuesto predial no es un acto administrativo definitivo se hace imposible la revisión judicial de la misma contra la que no se concedieron los recursos de ley.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos de la apelación, corresponde a la Sala establecer si la Factura N° 1200101014025859-66 del 26 de abril de 2012 objeto de esta demanda es un acto pasible de control judicial o, si por el contrario, la decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar de rechazar la demanda, se encuentra ajustada a derecho al considerar que el mencionado acto no es demandable.

Revisado el expediente, se observa que la Factura N° 1200101014025859-66 del 26 de abril de 2012 contiene la siguiente información (folio 23):

- a) **Identificación del predio:** referencia catastral, matrícula inmobiliaria, dirección y avalúo catastral vigente (base gravable: \$85.371.451.000).
- b) **Información sobre el área del predio:** área del terreno, área construida, destinación del predio, estrato y tarifa (16x1000).
- c) **Identificación del contribuyente:** Propietario, documento de identificación, dirección de notificación, municipio y departamento.
- d) **Valores a cargo:** en esta sección se incluye la determinación del impuesto así:

Vigencias anteriores sin convenio	
Impuesto a cargo	0
(+) Otros conceptos	0
(=) Total impuesto a cargo	0
(+) Intereses de mora	0
(=) Total neto de vigencias anteriores sin convenio	0
Vigencia actual	
Impuesto a cargo	1.365.943.216
(+) Sobretasa del medio ambiente	128.057.177
(=) Total impuesto a cargo	1.494.00.393
(+) Intereses de mora	0
(-) Descuento por pronto pago vigencia actual	0
(=) Total neto vigencia actual	1.494.000.393
Valores a pagar	0

Valor a pagar vigencias anteriores sin convenio	0
Valor a pagar vigencia actual	1.494.000.393
Saldo a favor	0
Total a pagar vigencias sin convenio	1.494.000.393
Total a pagar saldo del convenio	0
Total a pagar	1.494.000.393

Pues bien, el demandante pretende la nulidad de la factura antes descrita, con fundamento en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Esta norma consagra el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en virtud del cual toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular y se le restablezca el derecho o se le repare el daño.

Así, resulta necesario determinar si la factura N° 1200101014025859-66 del 26 de abril de 2012 es un acto administrativo pasible de control judicial.

Para ello, la Sala reiterará el criterio que ha sentado al respecto en el sentido de advertir 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 asunto².

En este caso, el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena, por medio de la Secretaría de Hacienda, como administrador de impuestos del orden territorial (impuesto predial) expide un documento al que denomina “factura”, en ejercicio de la función administrativa (al amparo de la autonomía que tienen los entes territoriales para administrar y recaudar las rentas locales), con el cual creó una situación jurídica particular y concreta para el contribuyente (produjo efectos jurídicos) en cuanto determinó el impuesto predial a su cargo por la vigencia fiscal de 2012 y creó la consiguiente obligación de pagarlo a favor del mencionado distrito.

² Sentencia de 4 de noviembre de 2010. Expediente: 17211.

Vale decir que la Secretaría de Hacienda de Cartagena determinó el impuesto predial a partir de los elementos del tributo a saber, sujeto activo (Distrito de Cartagena), sujeto pasivo (Fiducoldex SA), base gravable (avalúo catastral) y tarifa (16 x 1000).

En este orden de ideas, resulta claro que la Factura N° 1200101014025859-66 es un acto administrativo, que el sujeto pasivo del tributo podía impugnar en la vía administrativa y en la jurisdiccional, tal como lo hizo la sociedad demandante al interponer recurso de reconsideración contra el mencionado acto, el que fue rechazado por el Distrito de Cartagena al considerar que *“...esta factura no es un título (sic) ejecutivo, es un documento que se constituye en mecanismo facilitador para realizar el pago, y se convierte en una opción que tienen las administraciones municipales para informar masivamente a sus contribuyentes la existencia de la obligación formal de pagar”*.

A partir de lo anterior, se concluye que el demandante agotó los recursos legales en la vía administrativa y, ahora es en la vía judicial en donde se puede discutir la legalidad del acto administrativo por medio del cual el Distrito de Cartagena determinó el impuesto predial a cargo de la contribuyente.

Así las cosas, la Sala revocará la providencia apelada y, en su lugar, ordenará al Tribunal Administrativo de Bolívar que, previa verificación de los demás requisitos legales, provea sobre la admisión de la demanda en el proceso de la referencia.

En mérito a lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

RESUELVE

REVÓCASE el auto de 16 de septiembre de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar y, en su lugar,

ORDÉNASE al Tribunal Administrativo de Bolívar que se pronuncie sobre la admisión de la demanda, previa verificación de los requisitos legales.

En firme esta providencia, regrese el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ