



**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRIGUEZ**

**Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil (2017)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
CCA

**Radicación:** 25000-23-27-000-2012-00594-01 (20411)

**Demandante:** MALIBÚ SA

**Demandado:** DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ. SECRETARÍA DE  
HACIENDA

**Temas:** IMPUESTO PREDIAL 2009. TARIFA. PREDIOS  
URBANIZABLES NO URBANIZADOS

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 14 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda que más adelante se transcriben.

## 1. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

- El 8 de noviembre de 2010, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá invitó a Inversiones San Simón SA, absorbida mediante fusión por Malibú SA, a presentar las declaraciones del impuesto predial correspondientes al año 2009 de los inmuebles que se relacionan a continuación.

<b>Emplazamiento para declarar</b>	<b>Identificación del Predio</b>
2010EE541612	20320327
2010EE547045	20320335
2010EE541611	20320329
2010EE547048	20320339
2010EE547048	20320300
2010EE557046	20320341
2010EE541609	20320317
2010EE541608	20320326

- El 15 de diciembre de 2010, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá liquidó de aforo el impuesto predial correspondiente al año 2009 de los inmuebles antes referidos, en los términos que a continuación se precisan. Para el efecto, liquidó el tributo a la tarifa del 33 por mil, correspondiente a los predios urbanizables no urbanizados.

<b>Liquidación Oficial de Aforo</b>	<b>Identificaci ón del Predio</b>	<b>Impuesto determinado</b>	<b>Sanción</b>	<b>total</b>
DDI 284565	20320327	8.219.000	4.734.000	12.953.000
DDI 284572	20320335	35.473.000	20.433.000	55.906.000
DDI284569	20320329	191.000	137.000	328.000
DDI284571	20320339	16.348.000	9.417.000	25.765.000
DDI284563	20320300	33.921.000	19.538.000	53.459.000
DDI284568	20320341	81.000	137.000	218.000
DDI284567	20320317	19.893.000	11.458.000	31.351.000
DDI284566	20320326	14.232.000	8.198.000	22.430.000

- El 4 de abril de 2011, Malibú SA presentó, sin pago, las declaraciones del impuesto predial objeto de aforo, en las que liquidó el impuesto a la tarifa del 4 por mil y la sanción por no declarar reducida.
- El 30 de enero de 2012, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, mediante la Resolución DDI-145257, confirmó las liquidaciones de aforo.

## **2. ANTECEDENTES PROCESALES**

## **2.1. La demanda**

Malibú SA, mediante apoderado judicial, formuló las siguientes pretensiones:

**PRIMERA.-** *Se declare la nulidad de la Resolución No. D.D.I. 002380 de fecha 30 de enero de 2012, 2012-EE-13358 expedida por el Jefe de la Oficina de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital del Impuestos de Bogotá –DDI por la cual se resuelve los recursos de reconsideración en contra de las Resoluciones DDI 284566 LOA 2010EE752845 de fecha 15 de diciembre de 2010; DDI 284572 LOA2010EE752851 de fecha 15 de diciembre de 2010; DDI 284569 LOA 2010EE752849 de fecha 15 de diciembre de 2010; DDI 284563 LOA 2010EE752842 de fecha 15 de diciembre de 2010; DDI 284568 LOA 2010EE752847 de fecha 15 de diciembre de 2010; DDI 284567 LOA 2010EE752846 de fecha 15 de diciembre de 2010; DDI 284565 LOA 2010EE752844 de fecha 15 de diciembre de 2010 expedidas por el Jefe de la Oficina de Liquidación de la Subdirección de impuestos a la Propiedad de la Dirección Distrital del Impuestos los cuales se acumulan en un solo expediente conforme a lo establecido en el artículo 29 del decreto 01 de 1984 con concordancia con el artículo 209 de la Constitución Política.*

**SEGUNDA.-** *Subsidiariamente solicito se declare la validez de las declaraciones presentadas de los impuestos prediales objeto de esta demanda.*

**TERCERA.-** *Que con base en las anteriores se restablezca el derecho de mi representada en el sentido de declarar que ella no está obligada al pago estipulado en los actos señalados y ordenar el levantamiento de las medidas acautelares que se hubieran decretado o que se llegaren a decretar, por las consideraciones de derecho que se citan más adelante.*

**CUARTA.-** *Que se condene en costas al proceso a la entidad demandada conforme al artículo 171 del C.C.A.*

### **2.1.1. Normas violadas**

La demandante invocó como normas violadas las siguientes:

- Constitución Política: artículo 6, 13, 29, 83, 95, 338 y 363.
- Estatuto Tributario Nacional: artículos 683 y 742.
- Decreto 807 de 1993: artículo 113.
- Decreto 4300 de 2007: artículo 4.
- Decreto 190 de 2004: artículos 336, 337 y 361.
- Decreto 327 de 2004: artículo 51.

### **2.1.2. El concepto de la violación**

#### **a. Causación del impuesto. Clasificación de los inmuebles**

La demandante alegó que los inmuebles respecto de los que el Distrito Capital liquidó de aforo el impuesto predial no tenían el carácter de urbanizables no urbanizados, como lo estableció la entidad demandada en los actos acusados. Lo anterior en razón a que solo hasta el 29 de enero de 2010, con ocasión de la expedición del Decreto 043 de 2010, los predios adquirieron esa condición, pues solo a partir de ese momento podían ser objeto de desarrollo urbanístico.

Explicó que desde noviembre de 2002, Malibú SA adelantó ante el Distrito Capital el proceso de plan parcial<sup>1</sup> denominado Mudela del Rio para llevar a cabo un desarrollo urbanístico en varios inmuebles de propiedad de la demandante y de otros contribuyentes, entre los que se encontraban los predios objeto de aforo.

Que, sin embargo, el desarrollo urbanístico de esos inmuebles estuvo «congelado» hasta el 29 de enero de 2010, fecha en la que fue expedido el Decreto 043, mediante el que se adoptó el Plan de Ordenamiento Zonal Norte, conforme lo disponían las normas de ordenamiento territorial vigentes. Que, en consecuencia, solo a partir de ese momento los predios en cuestión podían ser objeto de urbanización.

Agregó que lo anterior fue puesto en conocimiento del Distrito Capital, al responder los emplazamientos para declarar, pero que la entidad hizo caso omiso de los argumentos expuestos y que, en contra de lo manifestado por la demandante, señaló que, según la información reportada por la Unidad Administrativa Especial de

---

<sup>1</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 190 de 2004, «Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003» los planes parciales son un instrumento de gestión de suelo para alcanzar los objetivos de ordenamiento adoptados en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Según el artículo 32 del Decreto 190 de 2004, es obligatoria la formulación de planes parciales en los siguientes casos: 1) Para todas aquellas áreas clasificadas como suelo de expansión urbana; 2) para las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de desarrollo y que tengan un área igual o superior a 10 hectáreas de área neta urbanizable; 3) para las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo y 4) para todos aquellos terrenos que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos y operaciones urbanas especiales y así lo defina el Plan Zonal, o el plan de ordenamiento zonal, o el Programa de Ejecución o cualquier otro instrumento que desarrolle el Plan de Ordenamiento Territorial.

Catastro Distrital, los predios en controversia, para el año 2009, estaba catalogados como urbanizables no urbanizados.

De otra parte, sostuvo que el Distrito Capital archivó la investigación mediante la que pretendía liquidar por aforo el impuesto predial correspondiente a diez inmuebles que también hacían parte del proyecto de plan parcial Mudela del Rio en razón a que se trataba de predios no urbanizables.

#### **b. Violación de normas constitucionales**

Con fundamento en lo anterior, la demandante señaló que los actos administrativos demandados violaron el artículo 6 de la Constitución Política porque la condición de urbanizables no urbanizados de los predios sobre los que el Distrito Capital pretende liquidar el impuesto predial dependía de la decisión de la entidad demandada de otorgar la licencia de construcción.

También dijo que los actos administrativos demandados violaron el artículo 13 de la Constitución Política porque la administración distrital concedió un tratamiento distinto a predios que se encontraban en condiciones idénticas a los inmuebles aforados, esto es, los que hacían parte del proyecto de plan parcial denominado Mudela del Rio.

De igual forma, sostuvo que los actos administrativos controvertidos violaron el debido proceso [artículo 29 de la Constitución Política] porque el Distrito Capital no valoró adecuadamente las pruebas allegadas de manera oportuna por la demandante.

Dijo que los actos demandados violaron el artículo 83 de la Constitución Política porque el Distrito Capital incurrió en una contradicción al otorgar un tratamiento diferente a predios que se encontraban en idénticas condiciones que a los que pretende liquidar el impuesto predial por aforo.

Que los actos en controversia también resultaban contradictorios del numeral noveno del artículo 95 de la Constitución Política porque pretenden imponer a la demandante la máxima tarifa sin tener en cuenta que la condición de urbanizables no urbanizados de esos predios dependía de la decisión de la administración distrital de no otorgar la licencia de construcción solicitada en su debida oportunidad.

Por último, sostuvo que los actos administrativos demandados violaron el artículo 338 de la Constitución Política porque pretenden aplicar de manera retroactiva el Decreto 043 de 2010, mediante el que fue adoptado el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, pues en aplicación de esa disposición, solo sería a partir del año 2010 que

los predios en controversia adquirieron la condición de urbanizables no urbanizados.

### **c. Violación del Estatuto Tributario Nacional y de normas tributarias distritales**

Dijo que los actos administrativos demandados violaron el artículo 683 del ET pues, al desconocer sus propios actos, el Distrito Capital viola los principios de justicia y equidad que imperan en el sistema tributario.

Que los actos administrativos atacados también violaron el artículo 742 del ET porque no estaba fundados en hechos debidamente probados, pues la administración hizo un análisis parcial de las pruebas aportadas.

De otra parte, señaló que los actos controvertidos también transgredieron el artículo 113 del Decreto 807 de 1993 porque el Distrito Capital no practicó las pruebas solicitadas por la demandante.

### **d. Violación de normas urbanísticas**

Dijo que los actos administrativos demandados violaron los artículos 30 de la Ley 388 de 1997, 4 del Decreto 4300 de 2007 y 336 del Decreto Distrital 190 de 2004, normas de las que se desprende que la urbanización de un predio está condicionada a la

obtención previa de la licencia de una construcción o de un plan parcial.

Que, como lo explicó, para el año 2009, el Plan Zonal del Norte no había sido expedido conforme lo exigía el Plan de Ordenamiento Territorial vigente y que, por tanto, no era posible tramitar licencias de construcción o planes parciales.

## **2.2. Contestación de la demanda**

El Distrito Capital se opuso a las pretensiones de la demanda.

Dijo que el impuesto predial se causa el 1º de enero de cada año, lo que implica que se deben tener en cuenta las características jurídicas, físicas y económicas de los predios a ese momento para efectos de determinar el tributo a cargo del contribuyente.

Que para determinar las circunstancias particulares de los inmuebles sujetos al impuesto al momento de su causación, es imperativo acudir al catastro, puesto que constituye el inventario o el censo debidamente actualizado de los inmuebles pertenecientes tanto al Estado como a los particulares.

Agregó que a partir de la información catastral, los distritos y los municipios obtienen los datos que permiten fijar el impuesto predial. Que así, el catastro es el punto de partida en el proceso de determinación de ese tributo y que, por eso, la información en él

registrada debe ser tenida en cuenta tanto por el contribuyente como por la administración, para cuantificar el impuesto.

Advirtió que, en todo caso, en la etapa de conservación catastral hay lugar a revisar y rectificar los errores cometidos en la etapa de formación o actualización, o que bien pueden presentarse las llamadas mutaciones catastrales, que son los cambios sobrevinientes respecto de los elementos físicos, jurídicos o económicos del predio, que deben ser informados por los propietarios o poseedores a las oficinas de catastro.

Sostuvo que cuando se presenten mutaciones catastrales, estas pueden ser acreditadas ante la administración en el proceso de fiscalización pero que en ese evento la carga de la prueba le corresponde a quién esté interesado en demostrar que la información no está actualizada o que es incorrecta, conforme lo dispone el artículo 187 del Decreto Ley 1333 de 1987.

Dijo que los boletines catastrales correspondientes al año 2009 informaban que los predios a los que se les imputa el impuesto predial objeto de la controversia estaban clasificados como *«urbanizados no urbanizables»*.

Que, en consecuencia, al ser remitida la información necesaria para determinar el impuesto predial por parte de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, el impuesto predial debía ceñirse a lo informado por la autoridad competente.

Advirtió que según esa información, los predios en cuestión no tenían un uso catastral definido y que, en todo caso, si el contribuyente no estaba conforme con lo reportado, debió acudir ante la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital a formular la reclamación correspondiente.

Explicó que para el año 2009, conforme con los certificados expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, a los predios en controversia les era aplicable una tarifa del 33 por mil en razón a que estaban catalogados como urbanizables no urbanizados.

Sostuvo que, en todo caso, la demandante no desvirtuó la condición de urbanizable no urbanizado de los inmuebles que originaron el impuesto predial liquidado por aforo, como le correspondía de acuerdo con las cargas probatorias que se le imponen en los procesos de fiscalización.

De otra parte, el Distrito Capital señaló que la demandante alegó que los inmuebles objeto de la controversia estaba catalogados como exentos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 del Decreto 352 de 2003. Que, sin embargo, no aportó ninguna prueba para sustentar esa manifestación.

### **2.3. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda.

Dijo que el Distrito Capital –Dirección de Planes Parciales de la Secretaría de Planeación Distrital– en atención a la prueba decretada mediante auto del 7 de septiembre de 2012, en relación con los predios que causaron el impuesto predial objeto de la controversia informó:

Que la norma vigente para determinar la naturaleza de los predios es el Decreto Distrital 190 de 2004, correspondiente al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

Que consultados los mapas de clasificación del suelo, pudo establecer que los predios que suscitan la controversia estaban ubicados en suelo urbano, según lo previsto en el Decreto 834 de 1993.

Que los predios en cuestión estaban localizados en la reserva creada para la construcción de la Avenida Longitudinal de Occidente, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo 13 de 1998.

Que de acuerdo con las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial vigente para el año 2009, para el desarrollo urbanístico de los inmuebles cuyo impuesto fue liquidado de aforo se debe

adelantar un plan parcial, según lo estipulado en el artículo 3 del Decreto 327 de 2004.

Que de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 190 de 2004, los predios respecto de los que fue liquidado el impuesto predial hacían parte del denominado Plan de Ordenamiento Zonal Norte adoptado mediante el Decreto 043 de 2010.

El Tribunal señaló que según lo informado por la Secretaría de Planeación Distrital, y en aplicación de los artículos 37 de la Ley 9ª de 1989 y 137 y 138 del Decreto Distrital 469 de 2003, los inmuebles en cuestión hacían parte de una reserva futura para una eventual afectación por parte de la Avenida Longitudinal de Occidente.

Que, en todo caso, a pesar de existir proyectos o reservas futuras para urbanización de los bienes referidos, el desarrollo de estos no estaba limitado, lo que indicaba que la naturaleza de urbanizables de esos inmuebles no había sido alterada, máxime cuando así fue certificado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital

Por último, señaló que la demandante no aportó, ni ante la administración ni ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las pruebas idóneas tendientes a demostrar que la naturaleza y las condiciones de los predios en cuestión no correspondían a las informadas por catastro.

## **2.4. El recurso de apelación**

La demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal.

Dijo que, como lo señaló el *a quo*, la Unidad Administrativa Especial de Catastro es la dependencia encargada de llevar el inventario de los inmuebles ubicados en el Distrito Capital y que, de esa manera, tiene a su cargo recoger la información proveniente de las diferentes entidades vinculadas al sector inmobiliario, entre estas, la Secretaría de Planeación, que tiene la competencia de asignar el uso a los predios ubicados en Bogotá.

Sostuvo que, de conformidad con lo anterior, los boletines catastrales no eran el medio idóneo para determinar el uso del suelo de los predios.

Agregó que, en todo caso, según los boletines expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, los predios «*no tenían uso determinado*» y que, por esa razón, la demandante aplicó la tarifa del 4 por mil, que era la correspondiente a los inmuebles no urbanizables.

De otra parte, señaló que, para efectos de la determinación del impuesto predial correspondiente al año 2009, debían tenerse en

cuenta las condiciones físicas y jurídicas de los inmuebles al primero de enero de ese año.

Advirtió que, en efecto, para el año 2009, no se encontraba reglamentado el Plan Zonal del Norte, conforme lo exigía el POT, que solo vino a ser adoptado mediante el Decreto 043 de 2010.

Que, sin embargo, contrario a lo decidido por el Tribunal, la vocación de urbanizable de un predio no dependía de la expedición de dicho plan zonal sino de la aplicación de las normas urbanísticas vigentes.

Así, explicó que, para el caso concreto, las normas aplicables eran los decretos 4300 de 2007, 2181 de 2006 y 190 de 2004, disposiciones de las que se desprende que el desarrollo de una obra exige que esta se ajuste al uso del suelo autorizado por la entidad de planeación correspondiente y, por tanto, a la licencia de construcción correspondiente, conforme lo establecen los artículos 337 y 361 del Decreto 619 de 2000.

Que, en particular, el artículo 337 referido dispone que solo se adquiere el derecho a desarrollar el uso permitido una vez sean cumplidas integralmente las obligaciones normativas generales y específicas, y previa la obtención de la licencia correspondiente.

Que, por su parte, el artículo 51 del Decreto 327 de 2011 dispone que, para el otorgamiento de las licencias de construcción, se debe señalar la forma de dar cumplimiento a las obligaciones de

construcción de las obras de reparto de cargas, según lo definido en el plan parcial o en el proyecto urbanístico.

Sostuvo que el Tribunal pasó por alto que hasta tanto el plan parcial no fuera adoptado, los inmuebles objeto de aforo no eran urbanizables en razón a que no había sido autorizado el desarrollo de obras de urbanismo, pese a haber sido solicitado desde el año 2002.

Así, en términos similares a los expuestos en la demanda, Malibú SA explicó que, con sujeción a las normas vigentes, esa sociedad presentó la correspondiente solicitud para urbanizar, entre otros, los predios cuyo impuesto predial fue liquidado de aforo mediante los actos demandados pero que la administración distrital –a partir de razones equivocadas, como el hecho de que el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte no había sido expedido– no concedió la autorización requerida y, en consecuencia, impidió llevar a cabo cualquier tipo de construcción sobre esos inmuebles.

Dijo que, sin embargo, aun cuando era claro que la imposibilidad de llevar a cabo un desarrollo urbanístico en los predios objeto del debate era atribuible a la administración distrital, pues dejó de aplicar la normativa vigente, pretendía imponerle a la demandante la tarifa del impuesto predial más gravosa.

De otra parte, dijo que el tribunal desconoció que el Distrito Capital, en un caso análogo al analizado, decidió archivar la investigación

que pretendía determinar el impuesto predial de algunos inmuebles de propiedad de la demandante que se encontraban en las mismas condiciones que los predios cuyo tributo se discute.

Sobre el particular agregó que la razón que llevó a la administración a archivar la investigación fue, fundamentalmente, el hecho de que esos inmuebles habían sido catalogados como no urbanizables.

Por último, reiteró que la contradicción en la que incurrió la entidad demandada la llevó a desconocer sus propios actos y, con esto, a violar el principio de la buena fe de que trata el artículo 83 de la Constitución Política.

## **2.5. Alegatos de conclusión**

### **2.5.1. De la parte demandante**

**Malibú SA** reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación.

### **2.5.2. De la parte demandada**

**El Distrito Capital** reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Agregó que el proceso de revisión catastral es distinto del de determinación del impuesto predial y que en este último es

admisible que el propietario o poseedor del predio demuestre que la información catastral del predio no se ajusta a sus condiciones físicas o jurídicas de que da cuenta el catastro.

Señaló que el impuesto predial en discusión fue determinado a partir de la información suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, información que no fue desacreditada por la demandante conforme se lo imponía la carga procesal.

De otra parte, sostuvo que la demandante no actualizó la información reportada en el catastro como era su deber y que, en consecuencia, no le era dable alegar su propia negligencia a su favor.

## **2.6. Concepto del Ministerio Público**

**El Ministerio Público** no rindió concepto.

## **3. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante, la Sala decide sobre la nulidad de los actos administrativos mediante los que la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá liquidó de aforo el impuesto predial correspondiente al año 2009 a cargo de Malibú SA e impuso la sanción por no declarar.

### **3.1. Problema Jurídico**

En concreto, la Sala debe determinar: si **i)** la demandante estaba obligada a declarar y liquidar el impuesto predial a la tarifa del 33 por mil, correspondiente a los predios urbanizables no urbanizados y **ii)** si la sanción por no declarar era procedente.

Para el efecto, la Sala hará una breve referencia a: (i) la liquidación de aforo y las circunstancias en las cuales procede, (ii) la causación del impuesto predial, (iii) la relevancia de la información reportada por las oficinas de catastro para liquidar el tributo, y, finalmente, (iv) al análisis del caso concreto.

### **3.2. De la liquidación de aforo y las circunstancias en las cuales procede**

El artículo 85 del Decreto distrital 807 de 1993 remite, en lo pertinente, a los artículos 715 y siguientes del estatuto tributario nacional, en cuanto regulan la liquidación de aforo.

El artículo 715 ET dispone que *"Quienes incumplan con la obligación de presentar las declaraciones tributarias, estando obligados a ello, serán emplazados por la Administración de Impuestos, previa comprobación de su obligación, para que lo hagan en el término perentorio de un (1) mes, advirtiéndoseles de las consecuencias legales en caso de persistir su omisión."*

También dispone que si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, presenta la declaración con posterioridad al emplazamiento, deberá liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad, en los términos previstos en el artículo 642 ET.

Sólo en el caso de que, vencido el plazo de un mes, no se presente la declaración respectiva, el artículo 716 ET faculta a la Administración a imponer la sanción por no declarar prevista en el artículo 643 ET.

Y, dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar, la administración puede formular una liquidación de aforo a cargo del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, que no haya declarado [Artículo 717 ET].

De manera que, es presupuesto esencial para formular la liquidación de aforo y para imponer la sanción, que el contribuyente no haya cumplido el deber formal de declarar.

Esto es así porque, cumplido el deber de declarar, la declaración tributaria presentada extemporáneamente surte efectos jurídicos y, por lo mismo, puede ser revisada por la administración dentro de los plazos de firmeza previsto para el efecto y que, para el caso, sería de dos (2) años contados a partir de la presentación de la declaración.

### **3.3. causación del impuesto predial**

Las normas que regulan y autorizan la creación del impuesto predial unificado son la Ley 44 de 1990, *«Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias»*, y para el caso particular del Distrito Capital, el Decreto Ley 1421 de 1993, *«Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá»*.

Según el precedente jurisprudencial de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el impuesto predial unificado es un gravamen de tipo real que recae sobre el valor del inmueble sin consideración a la calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta<sup>2</sup>.

A partir de una interpretación histórica de las normas que regulan el impuesto predial unificado, la Sala precisó que el tributo *«no se creó para gravar la propiedad privada únicamente, sino que su finalidad ha sido, siempre, gravar la propiedad raíz, los bienes inmuebles, independientemente de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor»*<sup>3</sup>.

Para llegar a esa conclusión, la Sala precisó que de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 se desprende que el hecho generador del

---

<sup>2</sup> Entre otras, se pueden consultar las siguientes sentencias de esta Sección: sentencia del 29 de marzo de 2007, Radicación: 250002327000200101676 01(14738), CP Ligia López Díaz; sentencia del 4 de febrero de 2010, Radicación: 250002327000200301655 02(16634), CP (E) Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. 29 de mayo de 2014. Radicación: 230012331000200900173 01(19561).

impuesto predial unificado *«está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor de dicho bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto»*.

En la providencia citada, la Sala advirtió que de las diferentes normas que han regulado el tributo se desprende que la intención del legislador ha sido gravar la propiedad raíz, independientemente de la naturaleza jurídica del sujeto que ejerce la propiedad, posesión, usufructo o tenencia.

Que fue precisamente por esa razón que el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, *«por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad»*, dispuso que son sujetos pasivos de los impuestos territoriales las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realice el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se configure el hecho. Y, además, precisó que, para efectos del impuesto predial, son sujetos pasivos del tributo los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

La Sala también explicó que con sujeción a ese criterio, el artículo 60 de la Ley 1430 de 2010 dispuso que *«el impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente*

*de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido».*

Y advirtió que el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, «*por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, previó que «son sujetos pasivos del impuesto predial unificado los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos»*»<sup>4</sup>.

En el Distrito Capital de Bogotá, el impuesto predial unificado está regulado por el **Decreto** 352 de 2002, «**Por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital, y las generadas por acuerdos del orden distrital**».

Según lo establecido en los artículos 14<sup>5</sup> y 15<sup>6</sup> del Decreto 352 de 2002, el **impuesto** predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en el Distrito Capital, se genera por

---

<sup>4</sup> *Ibídem.*

<sup>5</sup> **Artículo 14. Hecho generador.** El impuesto predial unificado, es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en el Distrito Capital de Bogotá y se genera por la existencia del predio.

<sup>6</sup> **Artículo 15. Causación.** El impuesto predial unificado se causa el 1º de enero del respectivo año gravable.

la existencia del predio y se causa el primero de enero del respectivo año.

La base gravable del impuesto, de acuerdo con el artículo 20 *ibídem*, es el valor que mediante autoavalúo establezca el contribuyente, que debe corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de causación del impuesto.

En todo caso, el contribuyente puede determinar la base gravable en un valor superior al avalúo catastral, caso en el que no procede corrección por menor valor de la declaración inicialmente presentada por ese año gravable.

La tarifa del impuesto, según lo previsto en el artículo 25 del Decreto 352 de 2002 y en el Acuerdo 105 de 2005, *«Por el cual se adecuan las categorías tarifarias del impuesto predial unificado al Plan de Ordenamiento Territorial y se establecen y racionalizan algunos incentivos»*, varía entre el 5 y el 33 por mil de acuerdo con la destinación del inmueble.

Para fines de la aplicación de la tarifa, las normas citadas establecen las categorías residencial, comercial, financiera, industrial, depósitos y parqueaderos, dotacionales, urbanizables no urbanizados, urbanizados no edificados, pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria y predios no urbanizables.

El artículo 25 también establece que las definiciones del Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios se aplicarán en lo

pertinente. El Acuerdo 6 de 1990, *«por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones»*, fue derogado por el Decreto Distrital 619 de 2000 y este, a su turno, fue revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004, normas relacionadas con el ordenamiento territorial.

De lo expuesto hasta aquí se desprende que el catastro tiene una incidencia fundamental para la determinación del impuesto predial en tanto que permite contar con una información actualizada de los inmuebles, a partir de la información que los distritos y municipios tengan y que permiten fijar el tributo<sup>7</sup>, por lo que resulta pertinente ahondar en la función catastral.

#### **3.4. Del catastro, sus funciones y su relevancia para efectos del impuesto predial unificado.**

La ley 14 de 1983, el Decreto 3496 de 1983 *«Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones»* y el Decreto Ley 1333 de 1986 *«Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal»*, constituyen la regulación más significativa en materia catastral.

Según el Decreto 3496 de 1983, el catastro es el inventario o censo

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. CP. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas Bogotá, Sentencia del 27 de agosto de 2009. Radicación: 25000-23-27-000-2005-00707-01 (16327).

actualizado y clasificado de los inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares que tiene por objeto su correcta identificación física, jurídica y económica<sup>8</sup>.

La clasificación y actualización de los inmuebles en la que se concreta la función catastral comprende cuatro aspectos, a saber, **i)** el físico, **ii)** el jurídico, **iii)** el fiscal y **iv)** el económico<sup>9</sup>.

El aspecto físico consiste en la identificación de los linderos y las edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotográficos y la descripción y clasificación de las edificaciones y del terreno.

El aspecto jurídico consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio.

El aspecto fiscal comprende la preparación y entrega a los municipios y a la autoridad tributaria nacional de los avalúos sobre los que se calcula el impuesto predial y los demás gravámenes que tengan como base ese avalúo.

Por último, el aspecto económico corresponde a la determinación del avalúo catastral, que consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigaciones y análisis estadístico

---

<sup>8</sup> Artículo 2 del Decreto 3496 de 1983.

<sup>9</sup> Artículos 3 al 7 del 3496 de 1983.

del mercado inmobiliario.

El avalúo catastral de cada predio se determina por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidas.

El Decreto 3496 de 1983 también dispone que la función catastral está a cargo de las autoridades a las que se designen las labores de la formación, conservación<sup>10</sup> y actualización<sup>11</sup> de los catastros, tendientes, como se dijo, a la correcta identificación de los inmuebles.

La formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información sobre los terrenos y edificaciones en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio.

---

<sup>10</sup> **Artículo 12 de Decreto 3496 de 1983.** *Conservación catastral.* La conservación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico.

La conservación se inicia al día siguiente en el cual se inscribe la formación o la actualización de la formación en el catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad raíz.

<sup>11</sup> **Artículo 13 del Decreto 3496 de 1983.** *Actualización de la formación catastral.* La actualización de la formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario.

La actualización de la formación catastral se debe realizar dentro de un período máximo de cinco (5) años, a partir de la fecha en la cual se termina la formación de un catastro, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 11 del presente Decreto.

La información obtenida y los cambios encontrados se anotarán en los documentos catastrales pertinentes. El proceso de actualización termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y establecen que el proceso de conservación se inicia el día siguiente a partir del cual, el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 14 de 1983.

A su turno, la conservación catastral corresponde al conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico. En la etapa de conservación catastral hay lugar a revisar y rectificar los errores cometidos en la formación o actualización<sup>12</sup>, o bien, pueden presentarse las llamadas mutaciones catastrales, que son los cambios sobrevinientes respecto de los elementos físicos, jurídicos o económicos del predio, que deben ser informados por los propietarios o poseedores a las oficinas de catastro<sup>13</sup>.

Como se advirtió, el impuesto predial se causa el 1º de enero de cada año, lo que implica que se deben tener en cuenta las características jurídicas, físicas y económicas de los predios a ese momento, para así identificar los elementos del tributo. De esa manera, para determinar las circunstancias particulares de los predios sujetos al tributo es imperativo acudir al catastro<sup>14</sup>.

La Sala también ha señalado que cuando se presenten mutaciones catastrales, estas pueden ser acreditadas ante el fisco dentro del proceso de determinación del impuesto predial, pero que en estos eventos, la carga probatoria le corresponde a quien esté interesado en demostrar que la información catastral no está actualizada o es

---

<sup>12</sup> Artículo 179 del Decreto 1333 de 1986.

<sup>13</sup> Artículo 187 del Decreto 1333 de 1986.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié. Bogotá, D.C., Sentencia del 3 de octubre de 2007. Radicación: 250002327000200301156 01. (16096).

incorrecta<sup>15</sup>.

En todo caso, la Sala ha advertido que si bien es cierto que el catastro da cuenta de las circunstancias que permiten determinar los elementos del tributo y que, por esa razón, constituye la principal fuente de información a la que se acude para cuantificar el impuesto, ante una divergencia entre lo que reporta el catastro y las circunstancias reales que reviste el inmueble al momento de su causación, deben primar las particularidades y características del predio, observables al 1º de enero, sobre la información catastral que puede resultar desajustada a la realidad<sup>16</sup>.

### **3.5. El caso concreto**

#### **3.5.1. Hechos probados**

Para resolver el caso son relevantes los siguientes hechos:

- El 8 de noviembre de 2010, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá invitó a Inversiones San Simón SA, sociedad absorbida mediante fusión por Malibú SA, a presentar las declaraciones del impuesto predial correspondiente al año 2009 de los siguientes inmuebles:

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. CP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 24 de mayo de 2012. Radicación: 250002327000200800045 01 (17715)

<b>Emplazamiento para declarar</b>	<b>Identificación del Predio</b>	<b>Folio</b>
2010EE541612	20320327	145 CAA
2010EE547045	20320335	28 CAA
2010EE541611	20320329	56 CAA
2010EE547047	20320339	84 CAA
2010EE547048	20320300	112 CAA
2010EE557046	20320341	140 CAA
2010EE541609	20320317	167 CAA
2010EE541608	20320326	1 CAA

- El 15 de diciembre de 2010, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá liquidó de aforo el impuesto predial correspondiente al año 2009 de los inmuebles antes referidos e impuso la sanción por no declarar. Para el efecto, la administración distrital liquidó el tributo a la tarifa de 33 por mil, correspondiente a los inmuebles urbanizables no urbanizados.

<b>Liquidación Oficial de Aforo</b>	<b>Identificación del Predio</b>	<b>Impuesto determinado</b>	<b>Sanción</b>	<b>total</b>
DDI 284565	20320327	8.219.000	4.734.000	12.953.000
DDI 284572	20320335	35.473.000	20.433.000	55.906.000
DDI284569	20320329	191.000	137.000	328.000
DDI284571	20320339	16.348.000	9.417.000	25.765.000
DDI284563	20320300	33.921.000	19.538.000	53.459.000
DDI284568	20320341	81.000	137.000	218.000
DDI284567	20320317	19.893.000	11.458.000	31.351.000
DDI284566	20320326	14.232.000	8.198.000	22.430.000
	<b>TOTAL</b>	<b>128.358.000</b>	<b>74.052.000</b>	<b>202.410.000</b>

- El 4 de abril de 2011, Malibú SA interpuso recurso de reconsideración contra cada una de las liquidaciones de aforo antes relacionadas y, para el efecto<sup>17</sup>, señaló:

*b.- Desde el 12 de diciembre de 2002 mediante radicación en el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) –hoy Secretaría Distrital de Planeación– se inició el proceso de plan parcial denominado Mudela del Río, para el desarrollo de varios lotes de terreno de propiedad de la Compañía y de otras sociedades, que conforman el denominado Plan Parcial Mudela del Río, (...) , por estar el Plan Parcial Localizado en el POZ del norte, éste y los demás Planes Parciales ubicados en dicho sector de la ciudad, estuvieron congelados hasta el 29 de enero de 2010 fecha en la que el Alcalde Mayor de Bogotá, expidió el Decreto 043 de 2010 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento del Plan Zonal del Norte, motivo por el cual el citado predio no era sujeto de urbanización.*

*c.- Como complemento de lo anterior, valga la pena señalar que en los términos del artículo 350 del Decreto Distrital 619 de 2000 modificado por el artículo 238 del Decreto Distrital 469 de 2003 (Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital), se entiende por predios urbanizables aquellos pertenecientes al suelo urbano o en expansión, que no han adelantado un proceso de urbanización y que pueden ser desarrollados urbanísticamente, dentro del marco de la normal extensión de redes según programación de las entidades responsables de su presentación. El desarrollo urbanístico se adelanta mediante el proceso de urbanización, consistente en el conjunto de actuaciones tendientes a dotar un predio urbanizable de las infraestructuras y dotaciones que lo hagan apto para el proceso de desarrollo por construcción, así como la cesión al Distrito Capital del espacio público generado dentro de dicho proceso.*

---

<sup>17</sup> Folios 59 al 82 del CP.

*d.- Teniendo en cuentas las normas anteriormente señaladas, el predio objeto del presente recurso, no tiene el uso del suelo urbanizable no urbanizado y como consecuencia no le corresponde la tarifa del 33 por mil. Ahora, mal podría sancionarse a mi representada con la tarifa máxima por la no urbanización de un predio urbanizable cuando fue por omisión de la propia administración distrital, que dicho predio no fue urbanizado.*

*4.En consecuencia de conformidad con los argumentos anteriormente mencionados, aceptamos parcialmente los hechos y por lo tanto procedemos adjuntar la prueba de la declaración del impuesto predial, aplicando la tarifa 4 por mil, la sanción reducida del impuesto predial unificado vigencia 2009, del predio .....*

- El 4 de abril de 2011, Malibú SA presentó, sin pago, las declaraciones del impuesto predial objeto de aforo, en los que liquidó el impuesto a una tarifa del 4 por mil y la sanción por no declarar reducida<sup>18</sup>.
  
- El 30 de enero de 2012, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, mediante la Resolución DDI-145257, confirmó las liquidaciones de aforo antes referidas. Señaló que según la información reportada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, al 1º de enero de 2009, los inmuebles objeto de la controversia estaban clasificados como urbanizables no urbanizados y que, en esa medida, les era aplicable la tarifa del 33 por mil<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Folios 13, 40, 68,84, 120, 151, 179 y 208 del CAA.

<sup>19</sup> Folios 87 al 91 del CP.

En cuanto a la aceptación parcial de los hechos y a la petición de que se tengan en cuenta las declaraciones del impuesto predial presentadas, el Distrito Capital precisó que *"de acuerdo con la naturaleza perentoria del término para declarar con ocasión del emplazamiento establecido en el artículo 715 del Estatuto Tributario Nacional, el contribuyente estaba obligado a presentar la correspondiente declaración dentro del mes siguiente a su notificación, es decir, a más tardar el 5 de diciembre del 2010, empero, aquel solo presentó los denuncios hasta el 4 de abril del 2011, fecha posterior al plazo máximo de ley señalado... y, por lo tanto,....dicha declaración no produce efectos legales..."*

### **3.5.2. Análisis de la Sala**

Conviene precisar que conforme a lo alegado en la actuación administrativa y en la actuación judicial, la parte demandante no controvierte el hecho de si era procedente o no formular la liquidación oficial de aforo, cuando se presenta la declaración por fuera del plazo previsto en el emplazamiento para declarar y, por lo tanto, este es un aspecto que no será tratado en la sentencia.

Se procede a analizar, entonces, lo alegado por las partes.

#### **3.5.2.1. De si los inmuebles objeto de aforo, para el año 2009, eran urbanizables no urbanizados**

Las partes discuten, en síntesis, si los inmuebles respecto de los

que el Distrito Capital liquidó el impuesto predial por aforo, al 1º de enero de 2009, tenían la calidad de urbanizables no urbanizados.

Para el Distrito Capital, de acuerdo con lo informado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, los bienes en cuestión estaban clasificados como urbanizables no urbanizados y que, en esa medida, estaban gravados a la tarifa del 33 por mil. Para la demandante, por el contrario, esos predios no revestían esa naturaleza en razón a que a la fecha de causación del impuesto no podían ser objeto de ningún desarrollo urbanístico porque la administración distrital no había expedido las autorizaciones correspondientes.

La Sala considera que si bien fue acertado que la administración distrital acudiera a la información reportada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro para establecer que los inmuebles aforados, para el año 2009, estaban catalogados como urbanizables no urbanizados, también es cierto que en el expediente obran pruebas que acreditan que, para esa fecha, y por circunstancias atribuibles al Distrito Capital, esos predios no podían ser desarrollados urbanísticamente y, por tanto, no les era aplicable la tarifa del 33 por mil, según pasa a explicarse.

En primer lugar, la Sala advierte que, en la demanda, Malibú SA solicitó, entre otras pruebas, que *«se oficie a la Secretaría de Planeación Distrital con el fin de que certifique que los predios (...) respecto del año 2009, NO TIENEN USO DEL SUELO PREDIO*

*URBANIZABLE NO URBANIZABLE, toda vez que a esa fecha no se ha aprobado el Plan Parcial Mudela del Río por falta de la expedición del decreto reglamentario del plan zonal del norte»<sup>20</sup>.*

Mediante auto del 7 de septiembre de 2012, el Tribunal decretó la prueba solicitada por la demandante, según se explicó<sup>21</sup>. Esa decisión no fue controvertida por las partes.

Así, en atención a la instrucción impartida por el Tribunal, mediante memorando del 12 de octubre de 2012<sup>22</sup>, la Dirección de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación informó que de conformidad con lo establecido en el Decreto 190 de 2004 –Plan de Ordenamiento Territorial vigente– y según el mapa de «*clasificación del suelo*», los predios en cuestión se encontraban ubicados en «*suelo urbano*».

Que, de igual forma, según los mapas de «*usos del suelo y de expansión*» y de «*tratamientos urbanísticos*» esos inmuebles tenían, respectivamente, el tratamiento de «*consolidación urbanística*» y como área de actividad «*residencial, zona residencial neta*».

De otra parte, la entidad informó que dichos inmuebles estaban localizados en parte de la reserva de la Avenida Longitudinal de Occidente –ALO–, adoptada mediante el Acuerdo 13 de 1998.

---

<sup>20</sup> Folios 26 y 27 del CP.

<sup>21</sup> Folios 131 y 132 del CP.

<sup>22</sup> Folios 143 y 144 del CP.

Asimismo, advirtió que según las disposiciones del POT vigente, el *desarrollo urbanístico de esos predios estaba condicionado* a que se adelantara un plan parcial, conforme lo dispone el artículo 3 del Decreto 327 de 2004.

Que, de igual manera, de conformidad con lo previsto en el artículo 48 del Decreto 190 de 2004, esos predios hacían parte del denominado Plan de Ordenamiento Zonal del Norte<sup>23</sup> que, a su turno, fue adoptado mediante el Decreto Distrital 043 de 2010.

Con fundamento en lo anterior, la Dirección de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación concluyó que para el año 2009 *«la posibilidad de adelantar desarrollo urbanístico para los predios objeto de consulta con suelos localizados fuera de la urbanización San Simón, **estaba condicionada a la expedición del marco normativo específico para la adopción de los respectivos planes parciales en el ámbito de aplicación del Plan de***

---

<sup>23</sup> **Artículo 48. Planes Zonales y Planes de Ordenamiento Zonal** (artículo 48 del Decreto 469 de 2003). Los planes zonales son instrumentos de planeación que definen y precisan las condiciones de ordenamiento de un área determinada, de las infraestructuras, el sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, los criterios para armonizar usos y tratamientos urbanísticos asignados en el área, los criterios para la precisión o ajuste de la normativa urbanística, así como la delimitación y criterios para la gestión de planes parciales en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial.

Los planes zonales serán formulados por la administración Distrital. Cuando estos planes definan las condiciones y ámbitos espaciales de distribución equitativa de cargas y beneficios, especialmente las cargas de carácter zonal y/o general que deban ser asumidas por los propietarios de predios incluidos en el área en los términos de la ley, se denominarán planes de ordenamiento zonal.

Los planes de ordenamiento zonal se aplican en las áreas de expansión y en las áreas urbanas con grandes porciones de suelo sin desarrollar.

**Parágrafo:** La Administración Distrital en el corto plazo delimitará y elaborará los planes para el ordenamiento zonal del área de expansión de Usme y para el sector norte del Distrito Capital, los cuales servirá de base para la adopción de los planes parciales.

*Ordenamiento Zonal del Norte*». (Se resalta).

En la sentencia apelada, el Tribunal concluyó que, según lo establecido en el artículo 137 del Decreto Distrital 469 de 2003, «*las zonas de reserva vial no constituyen afectaciones en los términos del artículo 137 de la Ley 9 de 1989 y 122 de la Ley 288 de 1997*» y que, en consecuencia, los predios ubicados en esas áreas pueden ser urbanizados en razón a que no son objeto de ninguna limitación.

La Sala advierte que, mediante el Acuerdo 13 de 1998<sup>24</sup>, el Concejo de Bogotá adoptó el trazado de la denominada Avenida Longitudinal de Occidente –ALO–y, para los efectos de la norma, el artículo 2 definió la «*afectación vial*» en los siguientes términos:

*Es la restricción impuesta en favor del Instituto de Desarrollo Urbano o quien haga sus veces, así como de cualquier otra entidad pública a cuyo cargo esté la ejecución de una vía pública, que limita la obtención de licencia de urbanización, parcelación, construcción, adecuación, modificación, ampliación o de funcionamiento en un inmueble determinado, por causa de la ejecución de la mencionada vía. Esta afectación puede ajustarse para incorporar zonas adyacentes que deben ser tratadas dentro del mismo esquema de la vía por razones de manejo de espacio público, ambientales, de transportes, áreas de servicios para la avenida o de tráfico y en general todas las anexidades relativas a la vía.*

De otra parte, la Sala pone de presente que el artículo 136 del Decreto Distrital 469 de 2003, al adicionar el artículo 158 del Acuerdo 619 de 2000, «*Por el cual se adopta el Plan de*

---

<sup>24</sup> Acuerdo derogado por el art. 565, Decreto Distrital 364 de 2013, salvo los artículos 7 y 9.

*Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital», en relación con las zonas de reserva vial, estableció:*

**Artículo 158.** *Modificado por el art. 136, Decreto Distrital 469 de 2003. Definición y dimensión de las reservas viales.*

*Las zonas de reserva vial son las franjas de terreno necesarias para la construcción o ampliación de las vías públicas que deben ser tenidas en cuenta para definir futuras afectaciones sobre predios para los cuales se soliciten licencias de urbanización, construcción, adecuación, modificación, ampliación, subdivisión, parcelación o funcionamiento.*

*El establecimiento y demarcación de las zonas de reserva vial tiene por objeto, además, prever el espacio público vial de la ciudad con miras a su paulatina consolidación de conformidad con la propuesta de desarrollo del sistema vial establecida en el presente plan.*

*Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), con base en estudios técnicos que realice por sí mismo o a través de las entidades encargadas de la ejecución de los proyectos de construcción, definir en detalle las zonas de reserva vial, señalarlas cartográficamente e informar de ello al Departamento Administrativo de Catastro Distrital (DACD) para lo de su competencia.*

Que, de igual forma, el artículo 137 de referido Decreto 469 de 2003, al adicionar el Acuerdo 619 de 2000, en relación con las limitaciones al uso del suelo de los bienes ubicados en las zonas de reserva vial, estipuló lo siguiente:

**Artículo 137.** *Se adiciona al Artículo 159 del Decreto 619 de 2000, el siguiente párrafo, quedando de 1 el único existente:*

**Parágrafo 2.** *Los trazados viales, establecidos mediante reservas, se señalarán en la cartografía oficial del DAPD con el objeto de informar a la ciudadanía y servir de base para que las entidades ejecutoras puedan iniciar procesos de afectación o de adquisición de los inmuebles incluidos en las mismas.*

**Las zonas de reserva vial no constituyen afectaciones en los términos de los artículos 37 de la Ley 9ª de 1989 y 122 de la Ley 388 de 1997. Por lo tanto, su delimitación no producirá efectos sobre los trámites para la expedición de licencias de urbanismo y construcción en sus diferentes modalidades.**

De lo expuesto hasta aquí, la Sala considera que la afectación de un predio por la constitución de una zona de reserva vial no limita el uso del suelo. Por lo mismo, el inmueble no pierde la naturaleza de urbanizable no urbanizado.

De otra parte, la Sala advierte que la demandante también alegó que los bienes en controversia, para el año 2009, no podían ser objeto de desarrollo urbanístico porque, a pesar de haber presentado las solicitudes pertinentes, la administración distrital no otorgó las autorizaciones del caso.

Pues bien, el artículo 48 del Decreto 469 de 2003 dispuso que la administración distrital debía elaborar planes para el ordenamiento zonal del área de expansión de Usme y para el sector norte del Distrito Capital, los que, a su turno, servirán de base para la adopción de los planes parciales, así:

**Artículo 48. Planes Zonales y Planes de Ordenamiento Zonal** *(artículo 48 del Decreto 469 de 2003). Los planes zonales son*

*instrumentos de planeación que definen y precisan las condiciones de ordenamiento de un área determinada, de las infraestructuras, el sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, los criterios para armonizar usos y tratamientos urbanísticos asignados en el área, los criterios para la precisión o ajuste de la normativa urbanística, así como la delimitación y criterios para la gestión de planes parciales en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial.*

*Los planes zonales serán formulados por la administración Distrital. Cuando estos planes definan las condiciones y ámbitos espaciales de distribución equitativa de cargas y beneficios, especialmente las cargas de carácter zonal y/o general que deban ser asumidas por los propietarios de predios incluidos en el área en los términos de la ley, se denominarán planes de ordenamiento zonal.*

*Los planes de ordenamiento zonal se aplican en las áreas de expansión y en las áreas urbanas con grandes porciones de suelo sin desarrollar.*

***Parágrafo:*** *La Administración Distrital en el corto plazo delimitará y elaborará los planes para el ordenamiento zonal del área de expansión de Usme y para el sector norte del Distrito Capital, los cuales servirán de base para la adopción de los planes parciales.*

Los denominados planes parciales, según lo establecido en el artículo 21 del Decreto 190 de 2004, son un instrumento de gestión del suelo para alcanzar los objetivos de ordenamiento adoptados en el POT.

Además, la formulación de planes parciales es obligatoria en los siguientes casos: **i)** para todas aquellas áreas clasificadas como suelo de expansión urbana; **ii)** para las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de desarrollo y que tengan un área igual o superior a 10 hectáreas de área neta urbanizable; **iii)** para

las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo y **iv**) para todos aquellos terrenos que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos y operaciones urbanas especiales y así lo defina el Plan Zonal, el plan de ordenamiento zonal, o el Programa de Ejecución o cualquier otro instrumento que desarrolle el POT.

Como la demandante lo alegó, el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte fue establecido mediante el Decreto Distrital 043 de 2010, *«Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte y se dictan otras disposiciones»*, esto es, con posterioridad a la causación del impuesto predial del año 2009.

Según se precisó, el Acuerdo 352 de 2002, compilatorio de las normas tributarias de Bogotá, remite a las normas del ordenamiento territorial para definir las diferentes categorías de los inmuebles en función de las que se determinan las tarifas del impuesto predial aplicables a cada caso.

Así, los artículos 238 del Decreto 469 de 2003 y 1º del Acuerdo 105 de 2003, vigentes para el año 2009, establecían que los predios *«urbanizables no urbanizados»* son los ubicados en suelo urbano o de expansión que no han adelantado un proceso de urbanización y que pueden ser desarrollados urbanísticamente.

Es decir que para que un predio pueda ser clasificado como

urbanizable no urbanizado debe atender a tres exigencias: **i)** el predio debe estar ubicado en suelo urbano o de expansión; **ii)** sobre el predio no se debe haber adelantado un proceso de urbanización y **iii)** el predio puede ser desarrollado urbanísticamente.

Por tanto, de no cumplirse estas tres exigencias, el predio no podría ser clasificado como urbanizable no urbanizado y, por la misma razón, no le serán aplicables las tarifas del impuesto predial previstas para este tipo de terrenos, para el de caso del Distrito Capital, la del 33 por mil.

De otra parte, el artículo 349 del Decreto 619 de 2000, compilado en el Decreto 190 de 2004, dispone que los «*tratamientos urbanísticos*» orientan las intervenciones que se pueden realizar en el territorio, el espacio público y las edificaciones, mediante respuestas diferenciadas para cada condición existente, como resultado de la valoración de las características físicas de cada zona y su función en el modelo territorial, con los propósitos de consolidar, mantener, revitalizar, mejorar y generar espacios adecuados para el desenvolvimiento de las funciones de la ciudad.

A su vez, el artículo 349 *ibídem* establece como tratamientos urbanísticos los siguientes: **i)** de desarrollo, **ii)** de consolidación, **iii)** de renovación urbana, **iv)** conservación y **v)** de mejoramiento integral.

El «*tratamiento de desarrollo*»<sup>25</sup> es aquel que orienta y regula la urbanización de los terrenos o conjunto de terrenos urbanizables no urbanizados, localizados en suelo urbano o de expansión, a través de la dotación de las infraestructuras, equipamientos y de la generación del espacio público que los hagan aptos para su construcción, en el marco de los sistemas de distribución equitativa de cargas y beneficios.

Este proceso puede adelantarse de dos siguientes maneras: **i)** mediante la adopción de un plan parcial, como procedimiento previo al trámite de la licencia de urbanización o **ii)** mediante licencia de urbanismo expedida por una curaduría urbana, para aquellos terrenos localizados en suelo urbano que no requieran de plan parcial.

Por su parte, el «*tratamiento de consolidación*»<sup>26</sup>, conforme con el artículo 355 del Decreto 619 de 2000, regula la transformación de las estructuras urbanas de la ciudad desarrollada, garantizando coherencia entre la intensidad de uso del suelo y el sistema de espacio público existente o planeado.

Por último, el párrafo del artículo 356 del Decreto 619 de 2000 establece que «*Todos los predios que concluyan el proceso de urbanización se regirán por las disposiciones del tratamiento de consolidación urbanística*».

---

<sup>25</sup> Artículos 350 y siguientes del Decreto 619 de 2000.

<sup>26</sup> Artículos 355 y siguientes del Decreto 619 de 2000.

La Sala advierte que, como lo informó la Dirección de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación, para el año 2009, los predios cuyo impuesto predial fue liquidado de aforo estaban ubicados en suelo urbano y que, además, tenían el tratamiento de «*consolidación urbanística*».

De acuerdo con lo expuesto, la Sala considera que respecto de los predios objeto de liquidación de aforo, para el año 2009, estaba acreditado que los predios estaban ubicados en suelo urbano o de expansión, sujeto a un proceso de consolidación urbanística.

Sin embargo, como también lo informó la Dirección de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación, **el desarrollo urbanístico de esos predios estaba condicionado a que se adelantara un plan parcial**, plan que solo vino a ser adoptado en el año 2010 mediante el Decreto Distrital 043 de 2010, es decir que, para el año 2009, no obstante que los predios estaban sujetos a un proceso de consolidación urbanística, no podían ser desarrollados urbanísticamente hasta que no se adoptara el plan parcial.

En esas condiciones, la Sala considera que la demandante sí estaba en la obligación de liquidar, declarar y pagar el impuesto predial por cada uno de los inmuebles en discusión.

La tarifa del 33 de por mil, que tuvo en cuenta el Distrito Capital en

las liquidaciones de aforo, corresponde a los inmuebles urbanizables no urbanizados. Y aunque es claro que los predios objeto de las liquidaciones de aforo sí podían ser urbanizados, lo cierto es que ese proceso de urbanización se dilató por razones atribuibles a la administración.

En todo caso, la Sala advierte que la sanción por no declarar prevista en el artículo 33 del Acuerdo 362 de 2002<sup>27</sup> es procedente porque a pesar de que la demandante presentó las declaraciones, conforme se precisó inicialmente, no lo hizo en el término previsto en el artículo 715 del ET<sup>28</sup>, aplicable en el Distrito Capital por remisión del artículo 103 del Decreto 807 de 1993<sup>29</sup>, aspecto que, se reitera, no es objeto de la litis.

Por lo expuesto, la Sala revocará la sentencia apelada y, en su lugar, anulará parcialmente los actos administrativos demandados

---

<sup>27</sup> **Artículo 33. Sanción por no declarar.** El artículo [60](#) del Decreto 807 de 1993, quedará así:

**Artículo 60. Sanción por no declarar.** Las sanciones por no declarar cuando sean impuestas por la administración, serán las siguientes:

1. En el caso en que la omisión de la declaración se refiera al Impuesto predial unificado, será equivalente al cuatro por ciento (4%) del impuesto a cargo por cada mes o fracción de mes calendario de retardo desde el vencimiento del plazo para declarar hasta la fecha del acto administrativo que impone la sanción. (...)

<sup>28</sup> **ARTICULO 715. EMPLAZAMIENTO PREVIO POR NO DECLARAR.** Quienes incumplan con la obligación de presentar las declaraciones tributarias, estando obligados a ello, serán emplazados por la Administración de Impuestos, previa comprobación de su obligación, para que lo hagan en el término perentorio de un (1) mes, advirtiéndoseles de las consecuencias legales en caso de persistir su omisión. El contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, que presente la declaración con posterioridad al emplazamiento, deberá liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad, en los términos previstos en el artículo [642](#).

<sup>29</sup> **Artículo 103.- Liquidación de Aforo.** Cuando los contribuyentes no hayan cumplido con la obligación de presentar las declaraciones, la Dirección Distrital de Impuestos, podrá determinar los tributos, mediante la expedición de una liquidación de aforo, para lo cual deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 715, 716, 717, 718 y 719 del Estatuto Tributario en concordancia con lo consagrado en los artículos 60 y 62.

para, en su lugar, determinar el impuesto a cargo de la demandante y liquidar la sanción por no declarar.

El impuesto y la sanción por no declarar a cargo de la demandante es la siguiente:

<b>Predio</b>	<b>Autoavaluo</b>	<b>Tarifa</b>	<b>Ajuste</b>	<b>Impuesto</b>	<b>Meses de retardo</b>	<b>Sanción</b>	<b>Total</b>
20320327	262.634.000	4 *1000	448.000	1.498.536	18	1.078.946	2.577.482
20320335	1.088.529.000	4 *1000	448.000	4.802.116	18	3.457.524	8.259.640
20320329	15.917.000	4 *1000	-	63.668	18	45.841	109.509
20320339	508.958.000	4 *1000	448.000	2.483.832	18	1.788.359	4.272.191
20320300	1.041.494.000	4 *1000	448.000	4.613.976	18	3.322.063	7.936.039
20320341	6.782.000	4 *1000	-	27.128	18	19.532	46.660
20320317	616.393.000	4 *1000	448.000	2.913.572	18	2.097.772	5.011.344
20320326	444.854.000	4 *1000	448.000	2.227.416	18	1.603.740	3.831.156
<b>Total</b>							<b>32.044.020</b>

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**

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia del 14 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Malibú SA contra el Distrito Capital.

**SEGUNDO:** en su lugar, **DECLÁRASE** la nulidad parcial de los actos administrativos demandados. A título de restablecimiento del derecho, **ESTABLÉCESE** como impuesto predial a cargo de Malibú SA por el año 2009 y como sanción por no declarar la suma de **\$32.044.020**, de conformidad con la liquidación inserta en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: RECONÓCESE** personería al abogado Diego Alejandro Pérez Parra como apoderado de Bogotá Distrito Capital.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

Presidente de la Sala

**MILTON CHAVES GARCÍA**

**JULIO ROBERTO PIZA RODRIGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**