**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**SECCIÓN CUARTA**

**SUBSECCIÓN “A”**

**Bogotá, D. C., veintitrés (23) de abril de dos mil catorce (2014)**

**MAGISTRADA PONENTE: DRA. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ EXPEDIENTE No. 11001-33-37-039-2013-00004-01**

**DEMANDANTE: INVERSIONES JAIPUR S.A.S**

**DEMANDADO: SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA**

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**ASUNTO: SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DE PAGO DE LO NO DEBIDO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO VIGENCIA 2011**

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

Procede la Sala a resolver el recurso de Apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del diecinueve (19) de julio de dos mil trece (2013), proferida por el Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, adscrito a la Sección Cuarta, mediante la cual accedió parcialmente a las pretensiones del demandante.

**I. ANTECEDENTES**

**LA DEMANDA**

LA SOCIEDAD INVERSIONES JAIPUR S.A.S a través de apoderado judicial, presenta demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra el DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL – DIRECCIÓN DISTRITAL DE IMPUESTOS, tendiente a obtener las siguientes,

**PRETENSIONES**

*“****PRIMERA:*** *Que se declare la nulidad de la* ***Resolución número 2011EE294934 DDI156740 del 11 de octubre de 2011*** *proferida por la Oficina de Cuentas Corrientes de la Subdirección de Gestión del Sistema Tributario de la Dirección Distrital de Impuestos.*

***SEGUNDA:*** *Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la* ***Resolución número DDI039155 del 27 de julio de 2012 y/o 2012EE194251****, expedida por la Oficina de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración contra la resolución anterior.*

***TERCERA:*** *Que como consecuencia de la declaratoria de la nulidad solicitada en la primera y segunda pretensiones, se restablezca el derecho que le asiste a la Sociedad declarándose la procedencia de la solicitud de devolución por pago de lo no debido, por concepto de impuesto predial vigencia 2011 del predio identificado con el chip AAA0093SEMS, por valor de $20.071.000, más los intereses corrientes y moratorios correspondientes.*

***CUARTA:*** *Que se condene a la demandada a las costas y agencias en derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 188 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”* (fl. 35).

La parte demandante basa sus pretensiones en los siguientes,

**HECHOS**

Los hechos que dieron origen a la litis y que interesan al proceso son los siguientes:

Manifiesta que las sociedades MADRAS S.A.S (antes MADRAS Ltda) y DINDIN S.C.S adquirieron mediante Escritura Pública No. 2341 de 9 de diciembre de 2008 de la Notaria 41 del Circulo de Bogotá, el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 50C-00071949 y chip AAA0093SEMS ubicado en la AK 7 76 40 de la ciudad de Bogotá, que es de interés cultural, y cuya construcción es catalogada de conservación arquitectónica, según el Decreto 606 de 2001, en la categoría de conservación integral.

Señala que en el año 2008 el avalúo catastral del bien era equivalente a la suma de $2.498.868.000, el cual se incrementó para el año 2009, determinándose en la suma de $10.867.868.000, razón por la cual presentó el 17 de febrero de 2010 ante la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital solicitud de revisión del avalúo catastral del predio, la cual fue resuelta mediante Resolución No. 62901 de 18 de mayo de 2010 que disminuyó el avalúo para la vigencia de 2009 a $4.154.040.000, y frente a la cual interpuso el 4 de junio de 2010 recurso de reposición y en subsidio apelación, el cual fue resuelto mediante Resolución No. 108896 de 16 de septiembre de 2010, por medio de la cual se revocó el acto recurrido y se fijó como avalúo catastral del predio para la vigencia 2009 la suma de $3.585.816.000.

Sostiene que para el año 2010 el avalúo catastral del predio correspondió a la suma de $3.872.681.000, y que para el año 2011 nuevamente la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital aumentó de manera desproporcionada y sin fundamento alguno el avalúo catastral del inmueble, determinando un valor catastral de $9.275.135.000.

Precisa que el 12 de abril de 2011 el apoderado de la sociedad MADRAS S.A.S radicó ante la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital derecho de petición solicitando copia de todos los antecedentes en los cuales dicha entidad se basó para realizar el incremento del avalúo catastral del inmueble para el año 2011, el cual fue resuelto mediante Oficio número 2011EE12946 del 12 de mayo de 2011, informando que de oficio se daría inicio al trámite de revisión de avalúo.

Resalta que en vigencia fiscal 2011, las sociedades MADRAS S.A.S (antes MADRAS Ltda) y DINDIN S.C.S fueron objeto de absorción mediante fusión por parte de las sociedades JAIPUR S.A.S e INVERSIONES DIMITRI S.A.S, respectivamente, como consta en el Acta número 13 de febrero 28 de 2011 de la Asamblea de Accionistas y la Escritura Pública No. 976 del 29 de abril de 2011, inscritas en la Cámara de Comercio de Bogotá los días 12 y 13 de mayo de 2011.

Expone que el 11 de julio de 2011 la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital mediante comunicación CORDIS 2011EE15138 informó a la sociedad DINDIN S.C.S. que efectivamente existió un error en la actualización catastral de la vigencia del 2011, señalando que el avalúo corregido del inmueble ascendía a la suma de $4.143.945.000.

Indica que el 17 de agosto de 2011 el apoderado de las sociedades DIMITRI S.A.S. y JAIPUR S.A.S., radicó solicitud de devolución por pago de lo no debido por concepto del mayor valor pagado por concepto de impuesto predial correspondiente a los años gravables 2010 y 2011 por valor de $24.893.000, la cual fue negada por medio de Resolución No. 2011EE294934 y/o DDI 156740 de 11 de octubre de 2011, y frente a la cual presentó recurso de reconsideración, en el que compartió los argumentos del Distrito en cuanto a la discusión sobre la capacidad para solicitar la devolución de los dineros pagados por la vigencia 2010, pero no sobre los dineros pagados por la vigencia 2011; no obstante la Oficina de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídico Tributaria decidió mediante Resolución No. DDI 039155 y/o 2012EE194251 de 27 de julio de 2012 confirmar la resolución recurrida (fls. 37-38).

**NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Desarrolla el actor el concepto de violación a través de la formulación de cargos en los que se acusa a los actos demandados de transgresión de las siguientes normas:

    Constitución Política Artículos 29, 84 y 228

    Código de lo Contencioso Administrativo Artículo 3

    Estatuto Tributario Artículos [683](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=850) y [850](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=1058)

    Decreto Distrital 807 de 1993. Artículo 144

**Los actos administrativos se expidieron con infracción de las normas en que han debido fundarse: la devolución del pago de lo no debido es procedente sin que sea necesaria la presentación de corrección de la declaración tributaria por menor valor.**

Manifiesta que la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá señaló que la solicitud de la sociedad no era procedente debido a que el contribuyente no presentó corrección por menor valor a la inicial, debiendo haber configurado un saldo a favor en su cuenta que fuera susceptible de devolución, el cual sólo se forma con la corrección de la declaración.

Indica que el anterior planteamiento no tuvo en cuenta que lo solicitado por INVERSIONES JAIPUR fue la devolución de lo pagado por concepto del impuesto predial en exceso de lo que debió pagar aplicando la base gravable –avalúo catastral- correcta, de modo que por un error totalmente imputable a la actuación de la Administración realizó un pago que careció de causa legal alguna, siendo procedente la devolución solicitada en aplicación de los principios de prevalencia del derecho sustancial y espíritu de justicia.

Sostiene que en la Resolución No. 039155 del 27 de julio de 2012 que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto en contra del acto administrativo que negó la devolución solicitada, la Administración manifestó que la Sociedad debió haber presentado la corrección de la declaración del impuesto predial dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoría de la decisión de revisión del avalúo catastral en aplicación de los dispuesto en el parágrafo del artículo 4 de la Ley 601 de 2000, norma que resulta inaplicable al caso concreto por cuanto para la vigencia del 2011 no tuvo lugar solicitud de revisión del avalúo catastral.

Señala que la corrección del avalúo catastral para el año 2011 sobre el inmueble de su propiedad fue realizada de oficio por parte de la Autoridad Catastral, que advirtió un error en el proceso de actualización catastral (vigencia 2011) en cuanto a la aplicación de la norma urbanística, además destaca que en ningún caso medió solicitud de revisión del avalúo catastral, de modo que la situación de hecho regulada por el artículo citado con anterioridad no tuvo lugar en el caso en concreto resultando inaplicable la disposición aludida.

Aduce que conforme a la Jurisprudencia del Consejo de Estado[[1]](#footnote-1)[1], en los casos de pago de lo no debido no debe realizarse corrección alguna, lo que contraría la afirmación realizada por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, además explica que de acuerdo al criterio de la Alta Corporación, cuando se trate de pagos efectuados por un error de derecho o de hecho de tal magnitud que haga que se configure pago de lo no debido, la devolución del mismo procede sin requerir corrección alguna de las declaraciones presentadas.

Precisa que la anterior situación sucedió en el caso en concreto, en el que se encuentra probado que la sociedad canceló por concepto de impuesto predial de la vigencia fiscal 2011 una suma mayor a la que correspondía legalmente, debido a que por el error de la Administración la liquidación del tributo se realizó atendiendo a una base gravable equivocada, de modo que en la parte que excedió al monto legal correspondiente, esto es, en la suma de $20.071.000, no existió causa legal para hacer exigible el pago, siendo procedente la devolución de dicho monto que representa un enriquecimiento sin causa para el Distrito.

Resalta que el artículo 2313 del Código Civil estableció que el pago de lo no debido se configura cuando se ha efectuado un pago sin que exista causa legal para hacer exigible su cumplimiento y que en materia tributaria el Consejo de Estado ha manifestado que para que un pago se pueda catalogar como de lo no debido, se requiere de la configuración de cuatro presupuestos, a saber i) haber realizado el pago; ii) ausencia de causa legal para pagar; iii) error de hecho o de derecho de quien hizo el pago; y iv) ausencia de obligación que permita a la Administración retener lo pagado.

Explica que en el caso concreto se verifican la ocurrencia de la totalidad de los anteriores presupuestos, siendo procedente la devolución del monto pagado en exceso equivalente a $20.071.000, más los intereses corrientes y moratorios causados de acuerdo con lo dispuesto en el inciso segundo del [artículo 850](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=1058) del Estatuto Tributario y el artículo 144 del Decreto 807 de 1993.

Manifiesta que en primer lugar pagó la suma de $51.959.000 el día 6 de mayo de 2011, como consta en el formulario No. 2011201013004263151; en segundo lugar que el pago fue efectuado con la finalidad de extinguir una obligación tributaria que no existió nunca, puesto que el impuesto predial fue liquidado sobre una base gravable equivocada; en tercer lugar que el pago fue realizado por un error inducido por los deficientes oficios de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital reconocidos por la misma entidad en las comunicaciones del 15 de mayo de 2011 y CORDIS 2011EE15138; y finalmente que en el presente caso no existen obligaciones pendientes por concepto de impuesto predial a nombre de la sociedad respecto del predio individualizado. Concluye que la solicitud de devolución presentada en oportunidad era procedente, pues realizó un pago sin causa legal que le otorga el derecho al contribuyente a solicitar a la Administración que le devuelva el dinero que legalmente no debía.

Agrega que el análisis de la Autoridad Tributaria es equivocado debido a que el trámite de corrección no es indispensable para generar un saldo a favor susceptible de devolución, y en consideración a lo anterior sostiene que debe declararse la nulidad de los actos demandados, pues la decisión de la Autoridad Tributaria no se encuentra conforme a las disposiciones legales aplicables y la jurisprudencia vigente.

**Falta motivación de los actos administrativos demandados: en los actos administrativos objeto de la presente acción la Autoridad Tributaria se limitó a hacer un examen parcializado de los hechos y los elementos probatorios para señalar que la solicitud no era procedente.**

Señala que la Administración incurrió en causal de nulidad por falta de motivación de los actos administrativos demandados, Resoluciones No. DDI 156740 y DDI 039155, debido a que no realizó el estudio juicioso de los argumentos expuestos y las pruebas aportadas por la sociedad demandante que acreditaban la configuración de un pago de lo no debido.

Indica que la Administración negó la solicitud de devolución basada en el supuesto incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 144 del Decreto Distrital 807 de 1993, según el cual quienes pueden presentar las solicitudes de devolución son los contribuyentes y no valoró adecuadamente el hecho de la absorción mediante fusión de las sociedades contribuyentes del impuesto, hecho que es público y se hace constar en los Certificados de Existencia y Representación Legal expedidos por la Cámara de Comercio que fueron aportados en la oportunidad respectiva.

Resalta que la Corte Constitucional frente a la motivación de los actos administrativos ha sido enfática en establecer que está proscrita la expedición de actos que no gocen de motivación o cuya motivación sea aparente, como garantía frente a las decisiones que adopta la Administración.

Expone que en la Resolución No. DDI 039155 del 27 de julio de 2012 expedida por la Oficina de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídico Tributaria, no se tuvo en cuenta el análisis realizado en el recurso presentado, así como el material probatorio allegado sobre el pago y su falta de causa legal. De esta forma, dado que se presentó una motivación aparente de los actos administrativos demandados, en el entendido que no se hizo el análisis necesario para llegar a la conclusión propuesta, los mismos deben ser declarados nulos.

**Los actos administrativos desconocen el derecho al debido proceso.**

Sostiene que el debido proceso es uno de los pilares del Estado de Derecho, que tiene como función la protección contra la arbitrariedad y brindar a los particulares los mecanismos idóneos para lograr la aplicación justa de las leyes, el cual aplica a todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas, situación que implica que los actos que emanen de las autoridades administrativas deben expedirse con estricta sujeción a los procedimientos establecidos en las normas pertinentes y en consecuencia, la falta de una debida motivación y valoración probatoria en los actos administrativos implica la transgresión del debido proceso que debe regir las actuaciones administrativas.

**Los actos administrativos demandados vulneran los principios de confianza legítima, buena fe, y prevalencia de la sustancia sobre la forma: por un error de la Administración se declaró y pago un mayor valor del impuesto que debe ser devuelto a la sociedad por no tener causa legal.**

Afirma que en el caso concreto se demostró que la sociedad de buena fe realizó la presentación de la declaración y pago del impuesto predial del período 2011 del inmueble con base en la información prevista en el formulario para declaración sugerida del Impuesto Predial Unificado, el cual contenía un error en cuanto a la base gravable del mismo, debido a que la Unidad Administrativa de Catastro Distrital aplicó la norma urbanística incorrecta para determinar el avalúo catastral, como ella misma lo reconoce.

Explica que declaró y pagó el impuesto Predial Unificado período 2011, aunque era claro que el incremento del avalúo del bien era injustificado y desproporcionado, razón por la cual tuvo que soportar una carga adicional a la que legalmente era exigible, que no consultó su capacidad económica.

Finalmente manifiesta que debido a que la sociedad presento la solicitud de devolución oportunamente y con los requisitos de forma correspondientes, acreditando la configuración del pago de lo no debido, no existía justificación alguna para que la entidad demandada negara el derecho a la sociedad de recuperar unos dineros que le pertenecen, razón por la cual debe declararse la nulidad de los actos y el restablecimiento del derecho (fls. 39-45).

**2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad demandada presentó dentro del término de ley contestación a la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, y propuso las siguientes:

**EXCEPCIONES**

**Legalidad de los actos administrativos demandados**

Indica que mediante Resolución No. DDI156740 y/o 2011EE294934 del 11 de octubre de 2011, la Subdirección de Gestión del Sistema Tributario de la Dirección Distrital de Impuestos negó la solicitud de devolución de pago de lo no debido por concepto del impuesto predial unificado vigencias 2010 y 2011 presentada por el señor ÁLVARO ECHAVARRÍA en calidad de representante legal de la sociedad INVERSIONES JAIPUR, en el sentido que el solicitante no ostentaba la calidad para actuar y no se adelantó el proceso de corrección por menor valor de las declaraciones tributarias conforme al artículo 20 del Decreto 807 de 1993.

Manifiesta que el Decreto 807 de 1993, en los artículos 13, 25 y siguientes estableció los requisitos mínimos que deben reunir las declaraciones de los impuestos distritales y quienes deben cumplirlos, así como que son obligados a presentar declaraciones del impuesto predial unificado el propietario o poseedor del inmueble, y en caso de tratarse de una persona jurídica deberá hacerlo su representante legal, aclarando que los datos correspondientes al contribuyente deben corresponder a los de la sociedad propietaria del inmueble.

Precisa que la Ley 601 de 2000, en los artículos 10 a 40, establece que la obligación del contribuyente es la de indicar como base gravable del impuesto el avalúo catastral vigente a 1° de enero del año fiscal correspondiente, sin que pueda declarar un valor inferior, toda vez que dicha ley contempla el mecanismo de la revisión para que se modifique el avalúo catastral ante la variación de las circunstancias del predio y el artículo 4° ibídem prevé que dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión de revisión, el contribuyente puede corregir la declaración tributaria sin necesidad de trámite adicional alguno.

Sostiene que el contribuyente MADRAS S.A.S., debió presentar dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión de revisión y antes de la ocurrencia de la firmeza de la declaración prevista en el artículo 24 del Decreto Distrital 807 de 1993, corrección a la declaración inicial sin necesidad de trámite adicional alguno, en caso contrario conforme al artículo 20 ibídem, en concordancia con el [artículo 589](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=726) del Estatuto Tributario Nacional, efectuar el procedimiento de corrección por menor valor dentro del año establecido en la norma.

Resalta que el pago de lo debido se da cuando no existe una causa legal entre el particular y la Administración, debido a que no se configuran los elementos básicos como son sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa, y que para el caso en concreto no existen dobles pagos por las vigencias 2010 y 2011, ni pago de lo no debido que refleje saldos a favor de la sociedad contribuyente.

Señala que la jurisprudencia del Consejo de Estado citada por la parte actora no aplica para el caso concreto, debido a que versa sobre un pago de lo no debido, lo que no ha ocurrido en el presente caso por cuanto la sociedad contribuyente ostenta la calidad de propietaria del inmueble, cumpliendo con la calidad de sujeto pasivo para las vigencias 2010 y 2011 del impuesto predial unificado sobre el inmueble ubicado en la AK 7 79 40, en ese sentido y siendo sujeto pasivo de la obligación tributaria, le era aplicable lo señalado en el artículo 20 del Decreto Distrital 807 de 1993.

Finalmente destaca que la sociedad JAIPUR S.A.S si tiene calidad para actuar en nombre de la sociedad MADRAS, pero que no existe el saldo a favor pretendido por la recurrente y ese sentido el acto administrativo impugnado se encuentra ajustado a derecho (fls. 61-65).

**3. SENTENCIA IMPUGNADA**

El Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia de 19 de julio de 2013, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, indicando en sustento los siguientes argumentos:

Señala que la actora solicitó el 17 de agosto de 2011 a la Administración devolver los dineros que en su criterio fueron pagados indebidamente, por valor de $4.822.000 respecto de la vigencia 2010 y $20.071.000 sobre la vigencia 2011, resaltando que la actora pretende y sustenta en la demanda únicamente la devolución del pago indebido del impuesto predial de la vigencia 2011 y no la 2010, razón por la cual el A quo sólo estudió la legalidad de las resoluciones DDI 156740 del 11 de octubre de 2011 y DDI039155 de 27 de julio de 2012, con relación a la devolución del pago de lo no debido por impuesto predial del inmueble con CHIP AAA0093SEMS, respecto de la vigencia 2011.

**Pago en exceso o pago de lo no debido**

Indica que en el presente caso sí hay un pago en exceso o de lo no debido, citando el artículo 2313 del Código Civil, para referirse a que el pago de lo no debido deviene del error involuntario de quien paga sin que exista una causa que genere la obligación, razón por la cual, quien incurrió en el error tiene derecho a repetir lo pagado y, que en materia tributaria se entiende como aquellas situaciones en que la Administración tiene saldos de dinero a favor del contribuyente, quien podrá solicitar la devolución de aquellas sumas pagadas en exceso o indebidamente por concepto de impuestos o sumas administradas y recaudadas por la Administración de Impuestos respectiva, conforme al [artículo 850](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=1058) del Estatuto Tributario y el artículo 144 del Decreto Distrital 807 de 1993.

Destaca que las normas tributarias no definen los conceptos de pagos “en exceso” e “indebidos”, sin que exista un criterio único para diferenciar el pago en exceso del realizado indebidamente, razón por la cual el Consejo de Estado en sentencia de 20 de agosto de 2009, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño, señaló que se “*configura “pagos en exceso” cuando se cancelan por impuestos sumas mayores a las que corresponden legalmente, y existe “pago de lo no debido”, en el evento de realizar pagos sin que exista causa legal para hacer exigible su cumplimiento”.*

Explica que lo excesivo no deja de ser sino un supuesto más de pago indebido, pues aquel pago que exceda lo legalmente exigible se hace sin causa legal por error del contribuyente, quien para repetir lo pagado debe probar que no lo debía según el artículo 2313 del Código Civil, norma que da preponderancia al elemento “error” como aspecto que vicia el consentimiento, además transcribe apartes de la sentencia del Consejo de Estado del 30 de septiembre de 2010, C.P. Dr. William Giraldo Giraldo, para referirse a que puede generarse un saldo a favor del contribuyente bajo los siguientes supuestos: un saldo a favor registrado en una declaración Tributaria, un pago en exceso y un pago de lo no debido.

Manifiesta que la base gravable del impuesto predial no puede ser inferior al avalúo catastral del respectivo año gravable y que en el caso en concreto la sociedad MADRAS S.A.S. (absorbida por la demandante), presentó declaración del aludido impuesto por la vigencia 2011, conforme al avalúo inicialmente fijado por la UAECD, no obstante, la autoridad catastral corrigió oficiosamente el avalúo en razón a que el inicial no correspondía a la realidad física, económica y jurídica del inmueble.

Indica que la corrección oficiosa del avalúo fue motivada por el derecho de petición de información presentado por la demandante con el fin de consultar los documentos que originaron la actualización del inmueble para la vigencia 2011, que originó la corrección del avalúo catastral vigencia 2011 de $9.275.135.000 a $4.143.945.000, y sobre la cual el demandante determinó una diferencia a devolver por $20.071.000 con ocasión del yerro de la Administración, que motivó a declarar y pagar el tributo sobre una base gravable mayor respecto del impuesto predial vigencia 2011, que condujo injustificadamente al pago de un mayor valor por impuesto.

Sostiene que según las definiciones de pago en exceso y de lo no debido en materia tributaria citadas en precedencia, en el caso en concreto aun cuando existía fundamento legal para el pago, una proporción del mismo se hizo en exceso, razón por la cual no se puede encuadrar al pago como indebido bajo el criterio del Consejo de Estado, pues siempre hubo causal legal para el pago (realización del hecho generador por parte del sujeto pasivo del impuesto predial), razón por la cual se trata de un pago en exceso pues se trató de un error provocado por la Administración que indujo a la conformación de una base gravable equivocada y que produjo un pago excesivo de impuesto predial vigencia 2011 en la suma de $20.071.000, hecho que otorga al demandante el derecho a reclamar su devolución.

Precisa que la parte demandante esgrimió que su caso fue un supuesto de pago de lo no debido, pero no debe olvidarse que uno de los requisitos del mismo es tener ausencia total de causa legal para pagar y en el caso concreto, la causa legal de pago si existía, empero, se pagaron sumas mayores a las legalmente debidas.

**La exigencia de corregir la declaración por menor valor a pagar para que proceda la devolución del saldo a favor**

Señala que la parte demandada citó el Concepto No. 965 del 3 de diciembre de 2002 de la Subdirección Jurídico Tributaria de la Secretaría de Hacienda Distrital como apoyo de los actos administrativos demandados y en razón al cual se le exigió a la parte demandante la presentación de correcciones a la declaración inicial, como requisitos indispensables para generar un saldo a favor y así proceder a la devolución de las sumas pagadas en exceso o indebidamente.

Manifiesta que el [artículo 589](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=726) del Estatuto Tributario, aplicable por remisión del artículo 20 del Decreto 807 de 1993, facultó al contribuyente que quiera corregir las declaraciones tributarias con disminución del valor a pagar por concepto de impuestos, a solicitar ante la Administración proyecto de corrección en el año siguiente al vencimiento del término para declarar, ante el cual pueden ocurrir tres posibilidades: 1) que dentro de los seis meses siguientes, la Administración practique la liquidación oficial de corrección; 2) que la Administración no se pronuncie dentro de esos seis meses, caso en el cual el proyecto de corrección presentado por el contribuyente sustituye la declaración inicial (silencio administrativo positivo); y 3) que la Administración rechace por improcedente la corrección solicitada, y aplique la sanción del [artículo 589](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=726) E.T.

Expone que el anterior procedimiento debe cumplirse sólo cuando el contribuyente obra *motu propio* para corregir su declaración privada, de conformidad con lo manifestado por el Consejo de Estado y las normas referentes a las declaraciones tributarias que establecen los deberes, derechos y obligaciones que tienen los contribuyentes respecto de la obligación de declarar.

Resalta que hay un procedimiento especial para que el contribuyente recupere las sumas de dinero pagadas en exceso o indebidamente, señalado en los artículos 144 y 147 del Decreto Distrital 807 de 1993, en los cuales se resalta que el término de prescripción para ejercer el derecho a la devolución del pago en exceso o de lo no debido es el de la acción ejecutiva de los artículos 2535 y 2536 del Código Civil, en concordancia con los artículos 11 y 12 del Decreto 1000 de 1997, esto es dentro de los 5 años siguientes al momento del pago.

Destaca que tanto el Capítulo “X” del Decreto Distrital 807 de 1993 y el Decreto 1000 de 1997 artículos 11 y 21, hacen parte de las reglas aplicables a la obligación sustancial de pago cuando se efectúa sin causa legal o en forma excesiva a lo legalmente exigible, siendo dos tipos de procedimiento (solicitud de corrección por menor impuesto a pagar y solicitud de devolución por pago de lo no debido) que son autónomos y su prosperidad pende de los requisitos para ellos previstos, diferenciándose por el origen de la obligación a cargo. Mientras en las correcciones se habla de las reglas aplicables a las Declaraciones Tributarias, las cuales están directamente relacionadas con la obligación formal (Declarar), por su parte, la solicitud de la devolución por pagos en exceso y pago de lo no debido está claramente circunscrita con la obligación sustancial (Pago).

En razón a lo anterior no comparte que previo a tramitar una devolución, cuando se cumplan los requisitos del pago en exceso o indebido, se deba presentar solicitud de corrección ante la Administración Distrital o corregir directamente la declaración inicialmente presentada para que pueda generarse un saldo a favor del contribuyente, debido a que dichas actuaciones son independientes, de tal forma la Administración desbordó sus atribuciones legales cuando exigió al contribuyente requisitos que la ley no prescribía, esto de conformidad a lo manifestado por el Consejo de Estado en sentencia del 27 de agosto de 2009, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño.

De otra parte, aduce que es principio fundamental del actuar de los funcionarios de la Administración Tributaria, el Espíritu de Justicia que debe guiar la actuación de las autoridades públicas bajo los postulados de eficacia y celeridad, por lo cual, deben ser diligentes al tramitar y resolver las solicitudes a ellos presentadas ya que el Estado no aspira a que al contribuyente se le exija más de aquello con lo que la misma ley ha querido que coadyuve a las cargas públicas de la Nación.

**Falsa motivación de los actos administrativos demandados**

Manifiesta que la motivación de los actos administrativos tiene relación con aquellos supuestos de hecho y de derecho que fundamentaron la manifestación de la voluntad de la Administración, por lo que su validez y veracidad sustentan la legalidad de los mismos y cuando no existe correspondencia entre la decisión adoptada y los motivos aducidos, o cuando los motivos expresados en el acto como fuente del mismo no son reales o no existen o están maquillados, hay un vicio que invalida el acto administrativo.

Indica que quien procure la nulidad por falsa motivación de un acto administrativo debe indicar cuales supuestos de hecho tuvo en cuenta la Administración para motivar el acto y demostrar cuál o cuáles de aquellos hechos son inexistentes o que, si bien tuvieron real ocurrencia, no fueron considerados por la Administración debidamente.

Destaca que en el caso concreto la parte demandante alega que las Resoluciones Nos. DDI156740 que niega la solicitud de devolución y DDI039155 que resuelve el recurso de reconsideración, fueron falsamente motivadas por carecer de un estudio juicioso de los argumentos expuestos y de las pruebas aportadas en la vía gubernativa. Respecto de la Resolución DDI156740 alega que la misma no reconoció la capacidad para actuar a la sociedad INVERSIONES JAIPUR S.A.S. respecto de la solicitud de devolución hecha en nombre de la sociedad MADRAS S.A.S., teniendo en cuenta que la primera absorbió a la segunda en el año 2011.

Sostiene que en la Resolución DDI039155 que resolvió el recurso de reconsideración, la Administración Distrital reconoció que la sociedad INVERSIONES JAIPUR S.A.S. tiene capacidad para actuar, por virtud de la absorción que hiciera de la sociedad MADRAS S.A.S, de forma que la Administración sí reconoció la capacidad para actuar que le asiste a la sociedad INVERSIONES JAIPUR S.A.S, como absorbente de MADRAS S.A.S., razón por la cual concluyó el A quo que no existe falsa motivación de los actos acusados en este aspecto. No obstante, establece que la entidad demandada sí incurrió en falsa motivación en su expedición al desconocer la independencia y autonomía del procedimiento de devolución por pago en exceso, del cual se requiere únicamente probar el pago en exceso y formular en tiempo la solicitud correspondiente, aspectos cumplidos en el presente caso, toda vez que fue el error de la UAECD el que ocasionó que la sociedad realizara un pago de lo no debido.

**Devolución de las sumas indebidamente pagadas, actualización de las condenas, liquidación de intereses y condenas**

Al reconocer la existencia de un pago en exceso, condenó a título de restablecimiento del derecho a la SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL a devolver a INVERSIONES JAIPUR S.A.S., la suma de $20.071.000 por concepto de pago en exceso del impuesto predial vigencia 2011, del inmueble ubicado en la AK 7 76 40.

Frente a la anterior suma reconoció el pago de intereses corrientes y moratorios, conforme el artículo 154 del Capítulo X (Devoluciones) del Decreto 807 de 1993, los artículos [635](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=790), [863](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=1073) y [864](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=1074) del Estatuto Tributario, y la sentencia del Consejo de Estado del 13 de junio de 2013, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño.

Señala que los intereses corrientes se causan desde la fecha de notificación del acto que negó la solicitud de devolución (Resolución 2011EE294934 del 11 de octubre de 2011) y hasta la ejecutoria de la sentencia, y los moratorios desde el día siguiente a la ejecutoria de la providencia y hasta la fecha del giro del cheque, emisión del título o consignación por parte de la SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL.

Finalmente fija a cargo de la parte vencida, como agencias en derecho a título de condena en costas, el 10% sobre el valor de las pretensiones de la demanda, declarando improcedente la imposición del arancel judicial, conforme el artículo 4° de la Ley 1394 de 2005 (fls. 81-114).

**4. RECURSO DE APELACIÓN**

La parte **Demandada** presentó recurso de apelación solicitando se revoque la sentencia impugnada y en su lugar se le absuelva de todas las súplicas de la demanda; exponiendo que mediante Resolución No. DDI156740 y/o 2011EE294934 del 11 de octubre de 2011 la Subdirección de Gestión del Sistema Tributario de la Dirección Distrital de Impuestos negó la solicitud de devolución de pago de lo no debido por concepto del impuesto predial unificado vigencias 2010 y 2011 presentada por el señor ÁLVARO ECHAVARRÍA en calidad de representante legal de la sociedad INVERSIONES JAIPUR, en el sentido que el solicitante no ostentaba la calidad para actuar y no se adelantó el proceso de corrección por menor valor de las declaraciones tributarias conforme al artículo 20 del Decreto 807 de 1993.

Manifiesta que el Decreto 807 de 1993 en los artículos 13, 25 y siguientes estableció los requisitos mínimos que deben reunir las declaraciones de los impuestos distritales y quienes deben cumplirlos, así como que son obligados a presentar declaraciones del impuesto predial unificado el propietario o poseedor del inmueble, y en caso de tratarse de una persona jurídica deberá hacerlo su representante legal, precisando que los datos correspondientes al contribuyente deben corresponder a los de la sociedad propietaria del inmueble.

Precisa que la Ley 601 de 2000, en los artículos 10 a 40, establece que la obligación del contribuyente es la de indicar como base gravable del impuesto el avalúo catastral vigente a 1° de enero del año fiscal correspondiente, sin que pueda declarar un valor inferior, toda vez que dicha ley contempla el mecanismo de la revisión para que se modifique el avalúo catastral ante la variación de las circunstancias del predio, y el artículo 4° ibídem prevé que dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión de revisión el contribuyente puede corregir la declaración tributaria sin necesidad de trámite adicional alguno.

Explica que el contribuyente MADRAS S.A.S., debió presentar dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión de revisión y antes de la ocurrencia de la firmeza de la declaración prevista en el artículo 24 del Decreto Distrital 807 de 1993, corrección a la declaración inicial sin necesidad de trámite adicional alguno, en caso contrario, conforme al artículo 20 ibídem, en concordancia con el [artículo 589](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=726) del Estatuto Tributario Nacional, efectuar el procedimiento de corrección por menor valor dentro del año establecido en la norma.

Resalta que el pago de lo debido se da cuando no existe una causa legal entre el particular y la Administración, debido a que no se configuran los elementos básicos, como son sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifas, y que para el caso en concreto no existen dobles pagos por las vigencias 2010 y 2011, ni pago de lo no debido que refleje saldos a favor de la sociedad contribuyente.

Señala que la jurisprudencia del Consejo de Estado citada por el demandante no aplica para el caso concreto, debido a que versa sobre un pago de lo no debido, lo que no ha ocurrido en el presente caso, por cuanto la sociedad contribuyente ostenta la calidad de propietaria del inmueble, cumpliendo con la calidad de sujeto pasivo para la vigencia 2010 y 2011 del impuesto predial unificado sobre el inmueble ubicado en la AK 7 79 40, en ese sentido y siendo sujeto pasivo de la obligación tributaria le era aplicable lo señalado en el artículo 20 del Decreto Distrital 807 de 1993.

Finalmente destaca que la sociedad JAIPUR S.A.S si tiene calidad para actuar en nombre de la sociedad MADRAS, pero que no existe el saldo a favor pretendido por la recurrente y ese sentido el acto administrativo impugnado se encuentra ajustado a derecho (fls. 130-135).

**5. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

Por auto del 18 de septiembre de 2013 se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandada en contra de la sentencia de 19 de julio de 2013 proferida por el Juzgado 39 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (fls. 4-5 c.p. 2) y por auto del 17 de octubre de 2013 se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera su concepto (fl. 7 c.p. 2).

**6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

**6.1. PARTE DEMANDANTE**

Reitera los argumentos expuestos en la demanda (fls. 13-18 c.p. 2)

**6.2. PARTE DEMANDADA**

Reitera los argumentos expuestos en el recurso de apelación interpuesto (fls. 8-12 c.p. 2)

**7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA**

El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal.

**II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

**COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en el artículo 153 del CPACA, este Tribunal es competente para conocer en segunda instancia del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 19 de julio de 2013 proferida por el Juzgado Treinta y Nueve Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

**PROBLEMA JURÍDICO**

El debate jurídico se centra en determinar, conforme a los argumentos de apelación, la legalidad de la Resolución No. 2011EE294934 - DDI-156740 de 11 de octubre de 2011, por medio de la cual se negó la devolución del pago de lo no debido del impuesto predial de las vigencias 2010 y 2011 a cargo de la demandante y de la Resolución No. DDI 039155 de 27 de julio de 2012, que confirmó la resolución anterior, las cuales fueron proferidas por la Secretaría Distrital de Hacienda, para lo cual se hace necesario establecer, conforme al recurso de apelación interpuesto, si es procedente la devolución del pago de lo no debido del impuesto predial unificado correspondiente al año gravable 2011, más intereses corrientes y moratorios.

**PRUEBAS**

Para resolver son pertinentes los siguientes documentos, cuya copia obra a proceso:

    Certificado de Existencia y Representación de la Sociedad INVERSIONES JAIPUR S.A.S., expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el 15 de enero de 2013 (fls. 2-3 vto. c.p. 1).

    Resolución No. 1450 de 28 de diciembre de 2010 expedida por la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital, por medio de la cual *se aprueban los estudios de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas, el valor de las edificaciones, los avalúos de los predios con características especiales y se ordena la liquidación de los avalúos de los predios objeto del proceso de actualización para la vigencia 2011*. (fls. 25-32 c.p. 1).

    Petición formulada por la sociedad MADRAS S.A.S. a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital el 12 de abril de 2011, de expedición de copia de todos los antecedentes en los cuales la Administración se basó para aumentar el avalúo catastrar para la vigencia 2011 del predio ubicado en la AK 7 76-40 de la ciudad de Bogotá (fls. 21-23 c.p. 1).

    Formulario de declaración del Impuesto Predial Unificado vigencia 2011 del predio identificado con el CHIP AAA0093SEMS ubicado en la AK 7 76 40, en el cual se consigna un avalúo del predio por valor de $9.275.135.000 y la suma de $57.732.000 como impuesto a cargo, cuyo pago se efectuó por la sociedad MADRAS Ltda el 6 de mayo de 2011 (fl. 20 cp. 1).

    Oficio número 2011EE12946 del 12 de mayo de 2011 por medio del cual la Unidad Administrativa de Catastro Distrital informa a la sociedad MADRAS S.A.S, en respuesta a la petición con referencia 2011–267250 que iniciaría de oficio trámite de revisión del avalúo del predio ubicado en la AK 7 76 40 de la ciudad de Bogotá (fl. 24 vto. cp. 1).

    Oficio No. CORDIS 2011EE15138 de 11 de julio de 2011, por medio del cual la Unidad Administrativa de Catastro Distrital informó a la sociedad DINDIN S.C.S. respecto del predio ubicado en la AK 7 76 40, que el avalúo catastral para la vigencia 2011 que era de $9.275.135.000 fue corregido a $4.143.945.000 (fl. 33 c.p. 1).

    Solicitud de devolución por pago de lo no debido del mayor valor pagado por concepto de impuesto predial del predio ubicado en la AK 7 76 40 de la ciudad de Bogotá, correspondiente a los años gravables 2010 y 2011 por valor de $24.893.000 presentada por el apoderado de la sociedad DIMITRI S.A.S y JAIPUR S.A.S el 17 de agosto de 2011 a la Dirección Distrital de Impuestos (fls. 30-38 c.a).

    Resolución No. 2011EE294934 y/o DDI 156740 de 11 de octubre de 2011, por medio de la cual el Jefe Oficina Cuentas Corrientes de la Dirección Distrital de Impuestos negó la solicitud de devolución y/o compensación por el impuesto predial correspondiente a las vigencias 2010 y 2011 del predio ubicado en la AK 7 76 40 de la ciudad de Bogotá (fls. 4-5 vto. c.p. 1).

    Recurso de Reconsideración formulado por el apoderado de la sociedad INVERSIONES JAIPUR S.A.S. ante la Dirección Distrital de Impuestos contra de la Resolución No. 2011EE294934 y/o DDI 156740 de 11 de octubre de 2011, en el cual aceptó los argumentos expuestos en el acto recurrido con respecto a la negativa de devolución de lo pagado para la vigencia 2010, pero no respecto de la vigencia 2011 (fls. 11-19 c.p. 1).

    Resolución No. DDI 039155 y/o 2012EE194251 de 27 de julio de 2012, por medio de la cual la Oficina de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos confirmó la resolución recurrida (fls. 6-10 cp. 1).

**CASO CONCRETO**

De los antecedentes fácticos y jurídicos descritos en precedencia se advierte que el asunto litigioso se enmarca en determinar si es procedente la devolución del pago de lo no debido del impuesto predial unificado correspondiente al año gravable 2011, más intereses corrientes y moratorios, formulada por la sociedad actora respecto del predio ubicado en la AK 7 76 40 de Bogotá, para lo cual se debe establecer, conforme los argumentos de apelación, si la solicitud de devolución se realizó por parte de la persona facultada para ello y si se debía realizar la corrección de la declaración del impuesto predial unificado del año gravable 2011 para poder acceder a la devolución del saldo a su favor.

Con relación al primer argumento de apelación, relativo a que la solicitud de devolución no se realizó por la persona facultada para ello, la Sala encuentra que no tiene vocación de prosperidad, toda vez la demanda se contrae a la devolución del pago de lo no debido del impuesto predial por la vigencia 2011, como claramente se evidencia en la pretensión de restablecimiento del derecho formulada, dado que las razones expuestas en la negativa de la devolución respecto de la vigencia 2010 fueron aceptadas por la sociedad actora en el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. 2011EE294934 y/o DDI 156740 de 11 de octubre de 2011, y respecto de la vigencia 2011, la Administración al desatar el recurso interpuesto mediante la Resolución No. DDI 039155 y/o 2012EE194251 de 27 de julio de 2012, aceptó la calidad para actuar de la sociedad actora, por lo que sobre tal aspecto hay carencia de objeto litigioso.

En efecto, se constata que en el libelo de la acción la pretensión de restablecimiento del derecho formulada fue *“****TERCERA:*** *Que como consecuencia de la declaratoria de la nulidad solicitada en la primera y segunda pretensiones, se restablezca el derecho que le asiste a la Sociedad* ***declarándose la procedencia de la solicitud de devolución por pago de lo no debido, por concepto de impuesto predial vigencia 2011*** *del predio identificado con el chip AAA0093SEMS, por valor de $20.071.000, más los intereses corrientes y moratorios correspondientes.*”, (negrilla fuera de texto), por lo que ha de entenderse que la pretensión de nulidad de los actos acusados es parcial, en cuanto negó la devolución solicitada por la sociedad demandante del pago del impuesto predial correspondiente a la vigencia 2011, como así lo entendió el A quo, centrando su análisis a dicha vigencia.

Así mismo, se advierte que en el recurso de reconsideración interpuesto por la parte demandante contra la resolución que negó la devolución solicitada, como cuestión preliminar manifestó: “*Antes de exponer los motivos de inconformidad objeto del presente recurso de reconsideración, me permito aceptar los argumentos presentados por la administración en la Resolución No. DDI-156740 de 11 de octubre de 2011, Expediente 2011EE294934, con respecto a la vigencia 2010. Sin embargo, frente a la vigencia 2011, me sostengo en los argumentos presentados y es con respecto a esta que elevo el presente recurso (fl. 12 c.p. 1)*” (Se resalta).

De igual manera se constata que en la Resolución No. DDI 039155 y/o 2012EE194251 de 27 de julio de 2012, que desató el recurso de reconsideración, la Administración expuso:

*“Por su parte la sociedad INVERSIONES JAIPUR S.A.S., solicitante en el trámite de devolución, absorbe mediante fusión a la sociedad MADRAS S.A.S., sujeto pasivo de la obligación tributaria del impuesto predial unificado, hecho éste que otorga al recurrente la facultad para actuar.*

*(…)*

*En consecuencia, si bien es cierto que la sociedad JAIPUR S.A.S. tiene calidad para actuar en nombre de la sociedad MADRAS, también lo es que no existe el saldo a favor pretendido por la recurrente y en éste sentido el acto administrativo impugnado se encuentra ajustado a derecho, procediéndose a confirmarlo.”*

Por lo que, se reitera, la demanda se dirige contra la negativa de la Administración Distrital de Impuestos adoptada a través de los actos acusados, de acceder a la devolución del pago de lo no debido del impuesto predial correspondiente a la vigencia 2011 del inmueble ubicado en la AK 7 76 40 de Bogotá, sin que haga parte del objeto litigioso la calidad para actuar de la sociedad actora al formular la solicitud de devolución por dicho período, pues ésta fue aceptada al resolver el recurso de reconsideración, por lo que la sociedad demandante no formula cargo de violación por esta razón, dirigiendo su reproche al argumento de fondo por el cual fue negada la devolución, en consecuencia el primer argumento de apelación analizado no prospera.

Ahora bien, frente al argumento de apelación relativo a que la demandante debía realizar la corrección de la declaración del impuesto predial unificado del año gravable 2011 para poder acceder a la devolución del saldo a su favor, la Sala encuentra que respecto al pago de lo no debido, el artículo 2313 del Código Civil, prevé:

*“****Artículo 2313.*** *Si el que por error ha hecho un pago, prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado.*

*Sin embargo, cuando una persona, a consecuencia de un error suyo, ha pagado una deuda ajena, no tendrá derecho de repetición contra el que, a consecuencia del pago, ha suprimido o cancelado un título necesario para el cobro de su crédito, pero podrá intentar contra el deudor las acciones del acreedor.”*

Este postulado no es ajeno en materia tributaria, toda vez que los pagos de lo no debido pueden surgir de las declaraciones, de los actos administrativos o de las providencias judiciales, que determinen un valor pagado en exceso o la ausencia de obligación, lo que otorga derecho a solicitar su compensación o devolución[[2]](#footnote-2)[2].

Conforme a la premisa contenida en la precitada norma se establece que al no existir causa legal para hacer exigible el pago de un tributo, se hace necesaria la devolución de aquello que no se debe, ya que por el principio de justicia el sujeto activo de la obligación tributaria sustancial, no puede enriquecerse a expensas del contribuyente.

Respecto de los pagos en exceso y el pago de lo no debido en materia tributaria, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, en sentencia de 20 de agosto de 2009, proferida en el expediente No. 25000-23-27-000-2003-01816-01(16142), expresó:

*“Se configuran “pagos en exceso” cuando se cancelan por impuestos sumas mayores a las que corresponden legalmente, y existe “pago de lo no debido”, en el evento de realizar pagos “sin que exista causa legal para hacer exigible su cumplimiento”.[[3]](#footnote-3)****[3]***

*Los pagos en exceso o de lo no debido se originan en las declaraciones, actos administrativos o providencias judiciales, cuando comportan un valor pagado de más o la ausencia de obligación, lo que da derecho a solicitar su compensación o devolución.[[4]](#footnote-4)****[4]***

*Existe un procedimiento unificado para solicitar y tramitar las devoluciones de lo pagado en exceso o indebidamente, para lo cual se debe atender lo dispuesto en los artículos* [*850*](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=1058) *y siguientes del Estatuto Tributario y el Decreto 1000 de 1997.”*

En relación con el trámite para solicitar la devolución del pago de lo no debido, de los tributos a cargo de la Administración Distrital, la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado, C.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, en sentencia de 12 de noviembre de 2003, Exp. No. 25000-23-27-000-1999-0056-01-11604, señaló:

*“Así las cosas, y al no existir en el ordenamiento tributario nacional, ni el distrital, norma expresa respecto al término dentro del cual debía formularse la solicitud de devolución de los pagos en exceso o de lo no debido, no podía el Gobierno Distrital, sin exceder las facultades otorgadas en el Decreto 1421, establecer el término de dos años para solicitar la devolución de tales conceptos, contados desde el “momento del pago en exceso o de lo no debido”, como se dispone en los artículos 136 y 147 del Decreto 807 de 1993, objeto de la demanda.*

*Ahora bien, no puede aceptarse como justificación para la expedición de las disposiciones acusadas, la necesidad de garantizar certeza y seguridad jurídica, reglando lo necesario para que no quedara en el procedimiento distrital vacío legal en cuanto al término dentro del cual debía solicitarse ante la administración distrital la devolución del pago en exceso o de lo no debido, como lo sostiene el recurrente, puesto que las atribuciones del Gobierno Distrital en desarrollo de las facultades otorgadas en el Decreto 1421, se circunscriben a armonizar, unificar, ajustar o conciliar las disposiciones nacionales vigentes con la distritales, situación que le impide crear elementos normativos, pese a que existan razones que ameriten la conformación de procedimientos adicionales a los ya existentes.*

*De otra parte, está claro que tratándose de ejercer el derecho a devolución de pagos en exceso o de lo no debido,* ***si bien no existe en la normatividad tributaria nacional disposición alguna que señale el término dentro del cual debe formularse la solicitud respectiva, se ha entendido que dicho término es el previsto para la prescripción de la acción ejecutiva de que tratan los artículos 2535 y 2536 del Código Civil; y precisamente por ello el Decreto 1000 de 1997 “por el cual se reglamenta parcialmente el procedimiento de las devoluciones y compensaciones”, dispuso en sus artículos 11 y 21, que las solicitudes de devolución o compensación por pagos en exceso o de lo no debido “deberán presentarse dentro del término de prescripción de la acción ejecutiva, establecido en el artículo 2536 del Código Civil”, esto es dentro del término de diez años.****”* (Negrilla fuera de texto)

Conforme la sentencia trascrita, le asiste al contribuyente el término consagrado en el artículo 11 del Decreto 1000 de 1997, esto es, el término de prescripción de la acción ejecutiva, establecido en el artículo 2536 del Código Civil, es decir, 5 años[[5]](#footnote-5)[5].

Teniendo en cuenta lo anterior y en consideración a que la declaración con pago del impuesto predial unificado del año gravable 2011 se presentó el 6 de mayo de 2011 (fl. 56 c.a.) y la solicitud de devolución del pago de lo no debido se efectuó el 17 de agosto de 2011 (fl. 30-38 c.a.) para la Sala es claro que en el *sub examine* la sociedad demandante presentó su solicitud de devolución de pago ante la Administración Distrital en término. Aunado lo anterior, le asiste la razón a la parte demandante al señalar que no existía justificación para que la demandada negara la devolución, toda vez que para la Corporación no es un requisito el haber corregido la liquidación privada, pues el trámite de las devoluciones establecido en la norma distrital no lo requiere.

Tal posición se encuentra acorde con lo establecido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, en sentencia de 16 de julio de 2009, Exp. No. 25000-23-27-000-2005-00326-01(16655), la cual señaló:

*“Ahora bien, esta Corporación advierte que el Decreto 807 de 1993 en el capítulo X, artículos 144 a 155, prevé todo el trámite correspondiente a las devoluciones, es decir, el objeto, funcionario competente, términos, verificación, rechazo e inadmisión de las solicitudes, investigación, garantía, mecanismos de devolución intereses a favor del contribuyente y la obligación de efectuar las apropiaciones presupuestales.*

*En efecto, el artículo 144 del mencionado Decreto establece:*

*Art. 144.- Devoluciones de saldos a favor. Los contribuyentes de los tributos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos, podrán solicitar la devolución o compensación de los saldos a favor originados en las declaraciones, en pagos en exceso o de lo no debido, de conformidad con el trámite señalado en los artículos siguientes.*

*En todos los casos, la devolución de saldos a favor se efectuará una vez compensadas las deudas y obligaciones de plazo vencido del contribuyente. En el mismo acto que ordene la devolución, se compensarán las deudas y obligaciones a cargo del contribuyente.*

*De lo anterior se observa en primer término que contrario a lo señalado por el a quo, la normatividad tributaria ha* ***establecido la figura del pago de lo no debido a favor de los contribuyentes y para ello ha señalado las reglas para su procedencia, sin que dentro de ellas se prevea como requisito previo e indispensable la corrección de la declaración privada.***

*Se observa que en relación con el pago en exceso o de lo no debido también es posible obtener su devolución, en el primer caso cuando se cancelan por impuestos, sumas mayores a las que corresponden legalmente, y en el segundo evento, cuando se realizan pagos “sin que exista causa legal para hacer exigible su cumplimiento”.[[6]](#footnote-6)****[6]***

*Los pagos en exceso o de lo no debido pueden surgir de las declaraciones, de los actos administrativos o de las providencias judiciales, que determinen un valor pagado en exceso o la ausencia de obligación, lo que da derecho a solicitar su compensación o devolución.[[7]](#footnote-7)****[7]***(Negrillas fuera de texto)

Posición reiterada por la misma Corporación en sentencia de 23 de septiembre de 2010, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, Exp. No. 25000-23-27-000-2007-00060-01(17669), en la cual se manifestó:

*“Cuando existe un pago en exceso puede o no requerirse la aludida corrección, por cuanto no siempre los pagos de más devienen de una declaración. Sin embargo,* ***la corrección es innecesaria cuando se trate del pago de lo no debido,*** *por cuanto en este caso, el contribuyente ha efectuado un pago sin que exista una norma que soporte la existencia de la obligación de pagar, o cuando dicha obligación ha existido pero desapareció del mundo jurídico, por tanto, en el evento de que la Administración Tributaria pretenda retener dicho dinero, estaría incurriendo en enriquecimiento sin causa a favor del Estado.*

*Como para el evento en estudio se trata de un pago efectuado por error de derecho de quien lo hizo, dado el desconocimiento del declarante de la exención consagrada por el Decreto 678 de 1994 que declaró el inmueble en discusión como patrimonio histórico- categoría B, exento del impuesto predial, lo que lo hace que se configure la ausencia de causa legal previa a la presentación de las declaraciones por los años analizados, estamos sin duda alguna frente a un típico “Pago de lo no debido”, cuya devolución procede sin requerir corrección alguna a las declaraciones presentadas.[[8]](#footnote-8)****[8]****”* (Negrillas fuera de texto).

Conforme a lo expuesto y en concordancia con los precedentes jurisprudenciales transcritos, la Sala confirmará los ordinales primero a sexto, octavo y noveno de la sentencia impugnada y revocará el ordinal séptimo, relativo a la condena en costas, y en su lugar se abstendrá de imponer la misma en consideración a que el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución establece como uno de los deberes de los ciudadanos el de “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. Bajo dicho concepto debe entenderse que la política fiscal del Estado se encamina, conforme a su poder tributario, a hacer efectivos los fines y cometidos estatales a través del recaudo de expensas constitutivas de impuestos tasas y contribuciones.

Ahora bien, toda vez que dicho recaudo no comporta un ingreso privado sino que se constituyen como verdaderos recursos públicos, éstos se destinan a la satisfacción de intereses generales que permitan, como se advirtió, la satisfacción de los fines y cometidos estatales, y en últimas el bien común, es decir se justifica como un interés público en la medida en que el mismo pretende asegurar el desarrollo de acciones e inversiones propias de la actividad Estatal, como lo ha expuesto la Corte Constitucional en sentencia C-445 del 4 de octubre de 1995, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero[[9]](#footnote-9)[9].

Teniendo en cuenta que la política fiscal del Estado y en concreto la política tributaria comporta un interés general y público, y que la controversia planteada en el presente caso se circunscribe a un tema de carácter tributario, se concluye que en el presente proceso se ventila un interés público y por ende no es procedente la condena en costas prevista en el artículo 188 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**PRIMERO: REVÓCASE** el ordinal séptimo sentencia de 19 de julio de 2013, proferida por el Juzgado 39 Administrativo del Circuito de Bogotá, el cual quedará así:

***“Séptimo.*** *No se condena en costas y agencias en derecho, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.”*

**SEGUNDO: CONFÍRMASE** en lo demás la sentencia apelada.

**TERCERO: RECONÓCESE** personería al Dr. DIEGO ALEJANDRO PEREZ PARRA, como apoderado sustituto de la Secretaría de Hacienda, Dirección Distrital de Impuestos, en los términos y condiciones del poder conferido (fl. 24 c.p. 2).

**CUARTO:** En firme esta decisión, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Constancia:** El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LAS MAGISTRADAS

**GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**

**PATRICIA AFANADOR ARMENTA**

**MARÍA MARCELA DEL SOCORRO CADAVID BRINGE**

1. [1] Sentencias del 16 de julio de 2009, exp. 16655; del 13 de agosto de 2009, exp. 16569, y del 23 de septiembre de 2010, exp. 17669.

  [↑](#footnote-ref-1)
2. [2] Sentencia del 10 de febrero de 2003, exp. 13271, M.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa.

  [↑](#footnote-ref-2)
3. [3] Artículo 21 del Decreto 1000 de 1997.

  [↑](#footnote-ref-3)
4. [4] Sentencia del 10 de febrero de 2003, exp. 13271, M.P. María Inés Ortiz Barbosa.

  [↑](#footnote-ref-4)
5. [5] Código civil, artículo 2536. Prescripción de la acción ejecutiva y ordinaria. La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10).

  [↑](#footnote-ref-5)
6. [6] Artículo 21 del Decreto 1000 de 1997.

  [↑](#footnote-ref-6)
7. [7] Sentencia del 10 de febrero de 2003, exp. 13271, M.P. María Inés Ortiz Barbosa.

  [↑](#footnote-ref-7)
8. [8] Sentencias Consejo de Estado: Septiembre 3 de 2009, exp. 16347 y Noviembre 11 de 2009, exp. 16567, M.P. Hugo Fernando Bastidas B; 16 de julio de 2009, exp. 16655 y 13 de agosto de 2009, exp. 16569 M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; Agosto 6 de 2008, Exp. 17403 M.P. William Giraldo G.

  [↑](#footnote-ref-8)
9. [9] “(…) La función de las autoridades es no sólo proclamar los derechos fundamentales sino, y tal vez sobre todo, hacer efectivos esos derechos en la vida cotidiana de las personas. Sólo de esa manera se puede lograr que la igualdad entre las personas sea real y efectiva (CP art. 13º). Ahora bien, para poder desarrollar sus actividades, cumplir sus fines y realizar los valores que encarna el ordenamiento constitucional, las autoridades públicas requieren permanentemente de recursos, puesto que no sólo ciertas necesidades sólo pueden ser satisfechas mediante prestaciones públicas sino que, además, muchos de los derechos fundamentales que en apariencia implican un deber estatal de simple abstención -los llamados derechos humanos de primera generación o derechos civiles y políticos- en la práctica requieren también intervenciones constantes del Estado. En efecto, el goce de estos derechos por las personas requiere, por ejemplo, una eficaz administración de justicia y una diligente labor de la Fuerza Pública, a fin de que se garantice una convivencia pacífica entre los colombianos.” [↑](#footnote-ref-9)