



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

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de julio de dos mil veintidós (2022)

Referencia	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación	25000-23-37-000-2017-00731-01 (26217)
Demandante	INVERSIONES GUAITALA S.A.
Demandado	INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU
Temas	Cobro coactivo. Excepción de falta de título ejecutivo. Excepción de falta ejecutoria del título ejecutivo. Notificación del título ejecutivo.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 23 de julio de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que decidió:

«**PRIMERO: DECLARAR** probadas las excepciones de mérito propuestas por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU, conforme lo expuesto.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: No se condena en costas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

CUARTO: RECONOCER personería jurídica como apoderado de la parte demandada a Julio César Torrente Quintero, en los términos y para los efectos del poder obrante en el folio 252, conforme lo previsto en los artículos 74 y siguientes del Código General del Proceso.

QUINTO: Conforme a los Acuerdos PCSJA2020-11567 de 5 de junio de 2020 y CSJBTA20-60 de 16 de junio de 2020, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, respectivamente, NOTIFICAR ELECTRÓNICAMENTE la presente providencia (...)

SEXTO: En firme esta providencia, archívese el expediente, previa devolución del remanente de lo consignado para gastos procesales al demandante y/o su apoderado, deberán cumplirse los requisitos contemplados en la Resolución 4179 de 22 de mayo de 2019, de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura. Déjense las constancias a que haya lugar»¹.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El Instituto de Desarrollo Urbano (en adelante IDU) inició un procedimiento de cobro coactivo en contra de Inversiones Guaitala S.A. con la expedición del mandamiento de pago del 31 de mayo de 2016, en el cual pretende obtener el pago de la suma de \$222.303.596 por concepto de la contribución de valorización por beneficio local ordenada por el Acuerdo 523 de 2013 y reasignada mediante la Resolución Nro. VA

¹ SAMAI. Índice 2. CD visible a folio 194. PDF de la sentencia. Páginas 17 a 18.



38 de 2013 al predio ubicado en la dirección AC 134 54 11.

El 28 de octubre de 2016, la sociedad formuló las excepciones de falta de título ejecutivo y de falta de ejecutoria del título ejecutivo por su indebida notificación, pero fueron negadas mediante Resolución (sin número) del 10 de noviembre de 2016, que ordenó seguir adelante con la ejecución.

Inversiones Guaitala S.A. presentó recurso de reposición contra la anterior decisión, el cual fue resuelto por el IDU con la Resolución (sin número) del 21 de diciembre de 2016, que confirmó el acto recurrido.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN JUDICIAL

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), Inversiones Guaitala S.A. formuló las siguientes pretensiones en la demanda, que fueron reiteradas en su reforma:

«(...) solicitamos **que se declare la NULIDAD** de la Resolución “Por medio de la cual se fallan unas excepciones al mandamiento de pago” del 10 de noviembre de 2016 y de la Resolución “Por la cual se resuelve un Recurso de Reposición” del 21 de diciembre de 2016, proferidas dentro del Proceso Ejecutivo de Cobro Coactivo No. 52900/15, Expediente No. 797563 – Acuerdo Local 523/13, y a título de restablecimiento del derecho:

- Que sea notificada en debida forma la Resolución VA 38 del 27 de diciembre de 2013.
- Que se proceda con el archivo del proceso de cobro coactivo No. 52900/15 de manera definitiva»².

Para estos efectos, invocó en la reforma de la demanda como normas violadas los artículos 29 y 83 de la Constitución Política; 565, 567, 568 y 683 del Estatuto Tributario; 12,13 y 14 del Acuerdo 469 de 2011; y el Concepto Nro. 113793 de 2012 proferido por el IDU.

Los cargos de nulidad se resumen así:

La demandante sostuvo que el IDU, mediante el Concepto Nro. 113793 de 2012, afirmó que los actos de asignación de la contribución de valorización deben ser notificados según lo dispuesto en el Decreto Distrital 807 de 1993, que remite a los artículos 565, 567 y 568 del Estatuto Tributario.

Además, explicó que conforme con los artículos 12 y 14 del Acuerdo 469 de 2011 “por el cual se establecen medidas especiales de pago de tributos en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, los actos proferidos por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá se notificarían por correo en la dirección informada por el contribuyente en el Registro de Información Tributaria (en adelante RIT).

Con fundamento en lo anterior, sostuvo que la Resolución Nro. VA 38 del 27 de diciembre de 2013, que asignó la contribución de valorización a su cargo y que invoca el IDU como título ejecutivo, debió ser notificada en la dirección que la sociedad contribuyente inscribió en el RIT.

Precisó que la dirección inscrita en el RIT desde el 4 de julio de 2014 es la AK 55

² SAMAI. Índice 2. PDF 13-Reforma de la demanda. Página 2.



Nro. 135-09 MN 3 Centro Comercial San Rafael. Sin embargo, el IDU envió el correo de notificación de la Resolución Nro. VA 38 a la dirección AC 134 Nro. 54-11.

De esta forma, la demandante sostuvo que el título ejecutivo trató de ser notificado mediante correo en una dirección errónea, por lo que, una vez devuelto el correo, la entidad debió intentar una nueva notificación en la dirección correcta, según lo dispone el artículo 13 del Acuerdo 469 de 2011 y el artículo 567 del Estatuto Tributario.

La actora manifestó que, ante la devolución del correo, la entidad surtió la notificación por aviso del acto administrativo. Empero, dicho tipo de notificación es de carácter subsidiario y solo procede cuando el correo es enviado a la dirección correcta, según lo indica el artículo 13 del Acuerdo 469 de 2011 y el artículo 568 del Estatuto Tributario. Así las cosas, consideró que la notificación por aviso también es inválida, lo que violó sus derechos al debido proceso y de defensa.

Sostuvo que, comoquiera que el título ejecutivo no fue notificado en debida forma, no se encuentra ejecutoriado y, por lo tanto, no puede ser ejecutado. En otras palabras, la resolución que se pretende cobrar no contiene una obligación expresa, clara y exigible por no estar en firme y no ser oponible a la sociedad.

Afirmó que esta conclusión se refuerza en las sentencias proferidas por el Consejo de Estado del 25 de marzo de 2010, del 19 de abril de 2012 y del 8 de agosto de 2012³.

Oposición a la demanda

El IDU se opuso a los cargos de nulidad propuestos en la reforma de la demanda. Sus argumentos de defensa y las excepciones de mérito formuladas se resumen de forma conjunta, así:

Señaló que el inmueble ubicado en la AC 134 Nro. 54-11 pertenece a los predios beneficiados de la Zona de Influencia 1 del Grupo 2 de obras del sistema de movilidad establecida en el Acuerdo 523 de 2013, tal como se estableció en la Resolución Nro. VA 38 de 2013.

Indicó que, para la fecha de expedición y notificación de la anterior resolución, la propietaria del inmueble referido era la sociedad Inversiones Guaitala S.A., por lo que el 7 de octubre de 2014 se envió el correo de notificación a la dirección del inmueble, obtenida en el censo predial reportada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (en adelante Catastro Distrital).

Destacó que el correo de notificación se envió a la dirección del inmueble en cumplimiento del artículo 14 del Acuerdo 469 de 2011. No obstante, fue devuelto con la anotación de fuerza mayor, de tal modo que se procedió con la notificación por aviso en la página web del IDU el 1° de noviembre de 2014, según lo previsto en el artículo 568 del Estatuto Tributario.

Indicó que, si bien la actora presentó excepciones contra el mandamiento de pago, estas fueron negadas y se ordenó seguir adelante con la ejecución.

Informó que el proceso de cobro coactivo fue terminado por pago de la obligación,

³ La actora no suministra más información que permita identificar las providencias.



mediante acto del 8 de noviembre de 2017, en el que también se dispuso el levantamiento de las medidas cautelares.

A continuación, la entidad demandada propuso 4 excepciones de mérito. La primera, la denominó «NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE ACUERDO A LA NORMATIVA APLICABLE». En esta manifestó que la notificación por correo de la Resolución Nro. VA 38 de 2013 debía hacerse en la dirección del inmueble por el carácter real de la contribución de valorización, y en tanto así lo autoriza el artículo 14 del Acuerdo 469 de 2011, razón por la cual, no son aplicables las normas invocadas por la demandante. Además, destacó que procedía la notificación por aviso porque el correo no fue enviado a una dirección errónea.

La segunda excepción propuesta fue titulada «EJECUTORIA DE LA RESOLUCIÓN VA 38 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2013», según la cual el título ejecutivo fue debidamente notificado y, por lo tanto, adquirió firmeza en los términos del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así mismo, indicó que la actora tuvo la oportunidad de interponer el recurso de reconsideración contra el título ejecutivo, pero no lo hizo, por lo que consideró que trata de reabrir el debate que debió plantear en el trámite de formación del título, lo que está prohibido por el artículo 829-1 del Estatuto Tributario.

La tercera excepción fue nombrada «LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS», en la que el IDU reiteró que su actuación se ajustó a lo dispuesto en las normas aplicables, por lo que no se configuraron las causales de nulidad invocadas por la sociedad actora.

Y, finalmente, propuso la excepción que llamó «FALTA DE ELEMENTOS QUE DESVIRTÚEN LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ATACADOS», en la que consideró que la demandada no tiene los fundamentos fácticos ni probatorios para que prosperen las pretensiones, en la medida que se encuentra demostrado que en el trámite administrativo de la contribución de valorización y del proceso de cobro coactivo no existió irregularidad alguna.

Oposición a las excepciones de mérito

Inversiones Guaitala S.A. se opuso a las excepciones propuestas por el IDU reiterando lo expuesto en la demanda y, además, señaló que no procedía la notificación por correo en la dirección del inmueble porque el artículo 14 del Acuerdo 469 de 2011 solo lo autoriza para los impuestos de facturación, presupuesto que no se cumple en este caso porque la Resolución Nro. VA 38 no es una factura.

Sentencia apelada

El Tribunal declaró probadas las excepciones de mérito propuestas por la demandada, y negó las pretensiones de la demanda con base en las siguientes consideraciones:

Afirmó que el artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005 establece que la notificación, discusión, cobro y recaudo de la contribución de valorización se rige por el Decreto Distrital 807 de 1993 y las normas que lo modifiquen, como lo hizo el Acuerdo 469 de 2011. Luego, señaló que el artículo 12 de la última disposición señala que los actos administrativos proferidos por la administración de impuestos deben notificarse por correo, entregando copia del acto en la dirección de notificación del contribuyente. Norma que, indicó, es concordante con lo dispuesto en el artículo



565 del Estatuto Tributario.

Manifestó que, según el artículo 7 del Decreto Distrital 807 de 1993, adicionado por el Decreto Distrital 401 de 1999, la notificación deberá efectuarse en la dirección informada por el contribuyente en la última declaración del respectivo impuesto y, si el contribuyente no estaba obligado a declarar, la notificación se efectuaría en la dirección que estableciera la administración mediante verificación directa u otros medios.

Sostuvo que la anterior regla fue modificada por el artículo 14 del Acuerdo 469 de 2011, según el cual, la facturación del predial o contribución de valorización puede ser notificada en la dirección del inmueble, pero precisó que esta modificación solo regiría conforme la reglamentación que sea proferida al respecto.

Así, destacó que la notificación en la dirección del predio fue reglamentada por la Secretaría Distrital de Hacienda mediante la Resolución Nro. SDH-000219 del 30 de octubre de 2017, que empezó a regir el 2 de noviembre de 2017. Por ser una norma de procedimiento, consideró que tiene aplicación inmediata en las condiciones previstas por el artículo 624 del Código General del Proceso. Entonces, concluyó que la notificación de facturación de contribución de valorización en la dirección del predio solo puede surtir válidamente a partir del 2 de noviembre de 2017.

Debido a lo anterior, el *a quo* estableció que en el caso bajo examen no era aplicable el artículo 14 del Acuerdo 469 de 2011, pues la Resolución Nro. VA 38 fue proferida el 27 de diciembre de 2013. Pero tampoco era posible utilizar la dirección suministrada en el RIT porque, como se indicó por el Consejo de Estado en sentencia del 25 de septiembre de 2019⁴, este registro solo entró en vigencia el 30 de octubre de 2017.

Debido a lo expuesto, en este caso era aplicable la versión original del artículo 7 del Decreto Distrital 807 de 1993. Entonces, comoquiera que la contribución de valorización no debe ser declarada por los contribuyentes, el IDU debía determinar la dirección de notificación mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios, información oficial, etc.

A continuación, el Tribunal sostuvo que la entidad demandada tomó como dirección de notificación la del predio objeto de contribución, que obtuvo de la información oficial del censo predial reportado por Catastro Distrital. Por lo anterior, adujo que la Resolución Nro. VA 38 de 2013 fue enviada por correo a la dirección correcta y, ante la devolución por una causal diferente a dirección errada, procedía de forma válida la notificación por aviso en la página web de la entidad.

Por lo anterior, el *a quo* señaló que el título ejecutivo que sirvió de fundamento al mandamiento de pago se encontraba debidamente ejecutoriado. Al no haberse desvirtuado la legalidad de los actos acusados, negó las pretensiones de la demanda y declaró probadas las excepciones de mérito propuestas por la demandada.

Finalmente, indicó que no impondría condena en costas porque no fue demostrada su causación.

⁴ El Tribunal invocó la siguiente providencia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 23631. CP: Milton Chaves García.



Recurso de apelación

La parte demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, con base en lo siguiente:

Manifestó que el Tribunal interpretó de forma errónea el artículo 7 del Decreto Distrital 807 de 1993 porque da relevancia al censo predial reportado por Catastro Distrital, pero no a la verdadera dirección de notificación que figuraba en el Registro Único Tributario (en adelante RUT), al cual debió acudir por rechazar el uso del RIT.

Así, señaló que en el RUT obraba como dirección de notificación la AK 55 135 09 MN 3 Centro Comercial San Rafael. Por lo anterior, consideró equivocado que el Tribunal señalara que el correo fue enviado a la dirección correcta.

Afirmó que la sentencia de primera instancia reconoció que era posible utilizar la dirección del RUT al hacer mención del artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional.

De otro lado, indicó que el *a quo* cometió un error al considerar que las normas que rigen este caso permiten realizar la notificación por correo a través de la red oficial, cuando en realidad se trata de una obligación, por lo que se debió acudir a la dirección de notificación del RUT.

Con base en lo anterior, afirmó que el IDU no corrigió su error enviando la Resolución Nro. VA 38 de 2013 a la dirección inscrita en el RUT, y en tal sentido, la notificación por aviso tampoco es válida.

Finalmente, señaló que el Consejo de Estado, en sentencia del 15 de julio de 2021⁵, analizó un caso idéntico al de la referencia, en el que concluyó que la Resolución Nro. VA 38 de 2013 fue indebidamente notificada porque el IDU no desplegó ninguna actividad para determinar la correcta dirección de notificación del contribuyente, sino que se limitó a enviar el correo a la dirección del predio. En consecuencia, declaró la nulidad de los actos que negaron las excepciones propuestas en ese caso.

Oposición al recurso de apelación

La entidad demandada no se pronunció en relación con el recurso en la oportunidad prevista por el numeral 4 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de las Resoluciones (sin número) del 10 de noviembre y del 21 de diciembre de 2016, proferidas por el IDU, mediante las cuales se rechazó las excepciones de falta de título y de falta de ejecutoria del

⁵ La apelante citó la siguiente providencia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 25000-23-37-000-2018-00006-01 (25324). CP: Stella Jeannette Carvajal Basto.



título ejecutivo propuestas por Inversiones Guaitala S.A. en el procedimiento de cobro coactivo de la contribución de valorización por beneficio local, y se confirmó dicha decisión, respectivamente.

La apelante sostuvo que la Resolución Nro. VA 38 de 2013, que sirve de título ejecutivo en el caso bajo examen, fue indebidamente notificada porque *i)* no se envió el correo de notificación a la dirección inscrita en el RUT, *ii)* no se practicó un nuevo intento de notificación por correo luego de su devolución y *iii)* la autoridad debió adelantar gestiones para determinar la dirección de notificación de la contribuyente, según se expuso en la sentencia del Consejo de Estado del 15 de julio de 2021.

Para resolver este litigio, la Sala observa que la sentencia del 15 de julio de 2021⁶, invocada por la sociedad actora, se analizó un caso con identidad fáctica y jurídica. En efecto, en esta se declaró la nulidad de los actos proferidos por el IDU que negaron las excepciones de falta de título ejecutivo y de falta de ejecutoria del título ejecutivo porque concluyó que la Resolución Nro. VA 38 de 2013 fue indebidamente notificada. Así las cosas, la Sala reiterará, en lo pertinente, las consideraciones expuestas en dicho fallo y las contrastará con los hechos probados en este expediente.

En la providencia reiterada, esta Sección sostuvo que el Acuerdo 180 de 2005 autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras en la ciudad de Bogotá, que fue modificado parcialmente por el Acuerdo 523 de 2013.

Luego, señaló que el artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005 estableció que, en lo que compete a la notificación, discusión, cobro y recaudo del acto de asignación de la contribución de valorización se aplicará lo establecido en el Decreto Distrital 807 de 1993 y las normas que lo adicionen, modifiquen o aclaren.

También sostuvo que, en concordancia, el artículo 2° de la Resolución Nro. VA 38 del 27 de diciembre de 2013 dispuso que la notificación de dicho acto se surtiría con base en las normas del Decreto Distrital 807 de 1993. Además, en el parágrafo señaló que la notificación se entendería surtida en la fecha de recibo del correo que cumpla lo dispuesto por el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional, aplicable por remisión expresa del artículo 6 del Decreto Distrital 807 *ibidem*.

A continuación, la sentencia del 15 de julio de 2021 destacó que el artículo 6 del Decreto Distrital 807 fue derogado por el artículo 27 del Acuerdo 469 de 2011. Y puso de presente que los artículos 12 a 14 de dicho acuerdo indicaron que los actos proferidos por la Dirección Distrital de Impuestos serían notificados por correo.

Con base en las anteriores normas, el fallo que se reitera concluyó que: «*i)* las notificaciones de los requerimientos y demás actos administrativos proferidos por la Dirección Distrital, deben notificarse por correo en la dirección de notificación del contribuyente, a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente, o personalmente o de manera electrónica, *ii)* cuando los actos se envíen a dirección distinta a la legalmente procedente se deberá corregir el error en la forma prevista en el artículo 567 del ET, esto es, enviándola a la dirección correcta, *iii)* en el evento que los actos administrativos hayan sido devueltos por correo, por causal diferente a dirección errada, la notificación se realizará mediante publicación en el Registro Distrital y simultáneamente mediante publicación en la página WEB de la Secretaría Distrital de Hacienda y *iv)* la notificación de las

⁶ *ibidem*



actuaciones de la administración tributaria distrital deberá efectuarse en la dirección informada por el contribuyente o declarante en el Registro de Información Tributaria – RIT-, aplicable una vez se implemente».

Continuó señalando que, en otras ocasiones⁷, la Sala precisó que el artículo 14 del Acuerdo 469 de 2011 solo es aplicable a partir de la vigencia de la Resolución Nro. 219 del 30 de octubre de 2017, mediante la cual la Secretaría Distrital de Hacienda estableció los lineamientos, términos, condiciones y plazos para la operatividad e implementación del RIT.

Debido a lo anterior, el fallo reiterado destacó que, al momento en que se expidió y se trató de notificar la Resolución Nro. VA 38 de 2013, no estaba vigente la Resolución Nro. 219 de 2017, por lo que no era aplicable el artículo 14 del Acuerdo 469 de 2011. Además, la Sala señaló que era *«oportuno mencionar que, contrario a lo sostenido por el a quo, el acto objeto de estudio corresponde al de reasignación de la contribución de valoración, que difiere del acto de facturación del tributo».*

La sentencia del 15 de julio de 2021 afirmó que la Resolución Nro. VA 38 debía ser notificada según lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 807 de 1993, norma vigente para el momento de su expedición. Así, destacó que, conforme con esta norma, se debía utilizar como dirección de notificación la informada por el contribuyente en la última declaración del respectivo impuesto o mediante formato oficial de cambio de dirección. Pero, cuando no exista declaración, formato oficial de cambio, o el contribuyente no estuviere obligado a declarar, o el acto a notificar no se refiera a un impuesto determinado, la notificación se realizaría en la dirección establecida por la administración mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios o en general información oficial, comercial o bancaria.

De esta forma, la Sección indicó que, comoquiera que no existe declaración de la contribución de valorización, el acto de reasignación (Resolución Nro. VA 38 de 2013) debió ser notificado en una dirección establecida por el IDU mediante la verificación directa o la utilización de guía telefónicas y en general de información oficial, comercial o bancaria, las cuales se predicen del contribuyente, por lo que no procedía la notificación en la dirección del predio sobre el cual se reasignaba el tributo.

Luego, la sentencia del 15 de julio de 2021 expuso las pruebas que obraban en el expediente, con base en lo cual concluyó que el IDU no realizó gestiones para establecer la dirección de notificación de la sociedad demandante en ese proceso. Incluso, consideró que, como *«(...) lo reconoce la propia entidad, es que la notificación del acto administrativo de reasignación del tributo se remitió a la dirección del predio, lo que ciertamente no consulta lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 807 de 1993».*

En este orden, la providencia que se reitera concluyó que *«la notificación por correo de la Resolución VA 38 del 27 de diciembre de 2013 se envió a una dirección que no corresponde a la legalmente procedente para efectos de notificación al contribuyente, razón por la cual, y en los*

⁷ Al respecto citó las siguientes providencias: i) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 23324. Sentencia del 2 de octubre de 2019. CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez; ii) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 23864. Sentencia del 16 de julio de 2020. CP: Stella Jeannette Carvajal Basto; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 24409. Sentencia del 16 de julio de 2020. CP: Stella Jeannette Carvajal Basto.



términos del artículo 13 del Acuerdo 469 de 2011, se debía corregir el error en la forma y con los efectos del artículo 567 del Estatuto Tributario Nacional, esto es, enviándola a la dirección correcta».

Así mismo, se afirmó que no procedía la notificación por aviso, prevista en el artículo 13 del Acuerdo 469 de 2011 porque, aunque el correo fue devuelto por una causal diferente a dirección errónea, *«no se puede obviar que la propia administración reconoció que esa dirección corresponde al predio, mas no a la dirección de notificación del contribuyente, de modo que el caso concreto no encuadra en el supuesto previsto en el aparte transcrito».*

Por lo expuesto, indicó que *«Esa indebida notificación de la Resolución VA 38 de 2013, impide tener por ejecutoriado el título ejecutivo que sustenta el mandamiento de pago, razón por la cual, procede la nulidad de los actos administrativos demandados, con el consecuente restablecimiento del derecho que, para el caso, corresponde declarar probada la excepción de falta de ejecutoria del título y la terminación del proceso de cobro coactivo, sin que sea necesario, a título de restablecimiento, disponer la notificación “en debida forma la Resolución VA 38 del 27 de diciembre de 2013”, como lo solicita la parte actora».*

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala destaca que, en el caso de la referencia, está probado lo siguiente:

- El IDU profirió el mandamiento de pago del 31 de mayo de 2016, en el que ordenó a la sociedad actora pagar \$222'303.596 por concepto de la contribución de valorización por beneficio local por el predio ubicado en la dirección alfanumérica «AC 134 54 11»⁸
- Inversiones Guaitala S.A. formuló las excepciones de falta de título y de falta de ejecutoria del título contra el anterior mandamiento de pago. Como prueba, aportó copia del certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el 11 de agosto de 2016, en el que consta que su dirección comercial y de notificaciones judiciales es «AK 55 No. 135 09 MN 3 CC SAN RAFAEL»⁹.
- Al escrito de excepciones también anexó copia del RUT, en el que consta que su dirección principal es «AK 55 135 09 MN 3 CENTRO COMERCIAL SAN RAFAEL»¹⁰.
- La Resolución (sin número) del 10 de noviembre de 2016, acto inicial que rechazó las excepciones propuestas por la sociedad, señaló lo siguiente:

*«La contribución de valorización autorizada por el Acuerdo 523 de 2013, fue liquidada y asignada al predio objeto del presente cobro coactivo, mediante la Resolución VA 38 de 27 de diciembre de 2013; acto administrativo que fue debidamente notificado por aviso el día 01 de noviembre de 2014, en la página web del IDU portal valorización, consulta actos administrativos. Dicha notificación se realizó de acuerdo con lo estipulado en el **decreto 0019 del 2012 en su artículo 58, el cual modificó el artículo 568 del Estatuto Tributario Nacional** el cual indica que “**Los actos administrativos enviados por correo, que por cualquier razón sean devueltos, serán notificados por aviso, con transcripción de la parte resolutive del acto administrativo, en el portal web**”»¹¹ (negrilla del original).*

- La sociedad presentó recurso de reposición contra la anterior decisión y, como prueba, aportó el certificado expedido por Servicios Postales Nacionales S.A.,

⁸ Expediente físico. Cuaderno de antecedentes. Folio 18.

⁹ Expediente físico. Cuaderno de antecedentes. Folio 27.

¹⁰ Expediente físico. Cuaderno de antecedentes. Folio 30.

¹¹ Expediente físico. Cuaderno de antecedentes. Folio 33.



en el que consta que la notificación por correo de la Resolución Nro. VA 38 de 2013 trató de surtirse en la dirección «AC 134 54 11», pero fue devuelta por la anotación «FM» del 7 de octubre de 2014¹².

- La Resolución (sin número) del 21 de diciembre de 2016, que negó el recurso de reposición contra el acto inicial, puso de presente lo siguiente:

«Así las cosas, el proceso de notificación de la Resolución de Asignación se llevó a cabo de conformidad con la normativa vigente, enviando la misma por correo a la dirección del Inmueble AC 134 54 11 (obtenida del censo predial reportada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital), como consta en la guía de entrega No. MD115630840CO de fecha 07 de octubre de 2014. Al ser devuelta y con base en el artículo 58 del Decreto 0019 de 2012 que modificó el 568 del Estatuto Tributario, ya citado, se notificó por aviso, en el portal de la página web del IDU el día 01 de noviembre de 2014»¹³.

Según los hechos probados, al igual que ocurrió en la sentencia del 15 de julio de 2021, el IDU trató de notificar por correo la Resolución Nro. VA 38 de 2013 en la dirección del inmueble sobre el cual recae la contribución de valorización, pero no existe prueba de que haya intentado identificar la dirección de notificación del contribuyente, tal como lo ordenaba para ese entonces el Decreto Distrital 807 de 1993. En consecuencia, ante la devolución del acto de notificación, el IDU debió corregir su error en la forma y con los efectos previstos en el artículo 567 del Estatuto Tributario, enviando una notificación por correo a la dirección correcta.

Así las cosas, en este caso también está probado que la Resolución Nro. VA 38 de 2013 fue indebidamente notificada, lo que impide tener por ejecutoriado el título ejecutivo que sustentó el mandamiento de pago y, por lo tanto, están probadas las excepciones de falta de título ejecutivo y de falta de ejecutoria del título ejecutivo.

De otro lado, la Sala observa que el IDU, en la oposición de la demanda, planteó que no procede analizar si hubo una indebida notificación del título ejecutivo dentro del procedimiento de cobro coactivo, pues el artículo 829-1 del Estatuto Tributario prohíbe debatir cuestiones que debieron ser objeto de discusión en la vía gubernativa. Comoquiera, la sentencia de primera instancia no examinó este punto, la Sala procederá a analizarlo.

Según lo hechos que han sido narrados, en este caso no se cumplen los supuestos para aplicar la prohibición del artículo 829-1 del Estatuto Tributario porque no obra prueba alguna de que Inversiones Guaitala S.A. haya podido debatir la legalidad de la Resolución Nro. VA 38 de 2013 antes de que le fuera notificado el mandamiento de pago pues: *i)* no se demostró que tuviera conocimiento de su contenido de forma previa al inicio del procedimiento de cobro coactivo, *ii)* no interpuso ningún recurso en contra del acto de asignación de la contribución de valorización ni solicitó la declaratoria del silencio administrativo positivo y *iii)* no hay prueba de que haya sido notificado por conducta concluyente.

En consecuencia, en el litigio bajo examen, tal como ocurrió en la sentencia del 15 de julio de 2021, no se está debatiendo un asunto que pudo ser objeto de discusión en la vía gubernativa, pues la sociedad actora únicamente pudo alegar la indebida notificación del título ejecutivo mediante la proposición de excepciones en contra del mandamiento de pago y, por lo tanto, no opera la prohibición del artículo 829-1

¹² Expediente físico. Cuaderno de antecedentes. Folio 51.

¹³ Expediente físico. Cuaderno de antecedentes. Folio 54.



del Estatuto Tributario.

Con base en lo expuesto, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará la nulidad de los actos acusados y declarará no probadas las excepciones de mérito propuestas por la entidad demandada.

La demandante solicitó que, a título de restablecimiento del derecho, se ordenara la debida notificación de la Resolución Nro. VA 38 de 2013 y se ordenara el archivo del procedimiento de cobro coactivo. Al respecto, la sentencia reiterada del 15 de julio de 2021 señaló que el restablecimiento del derecho procedente en estos casos únicamente es declarar el fin del trámite de cobro, por lo que no procede la orden de notificar de nuevo el título ejecutivo.

No obstante, se pone de presente que en este caso está probado que el IDU dio por terminado el procedimiento de cobro coactivo mediante Resolución (sin número) del 8 de noviembre de 2017¹⁴ porque la sociedad deudora pagó el total de la obligación a su cargo. Entonces, para el asunto de la referencia carece de objeto ordenar el archivo del trámite de cobro, tal como lo pretendió la demandante¹⁵.

Por lo anterior, la Sala limitará el restablecimiento del derecho únicamente a declarar probadas las excepciones de falta de título ejecutivo y de falta de ejecutoria del título ejecutivo.

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

A modo de conclusión, al Sala *i)* revocará la sentencia apelada, *ii)* declarará no probadas las excepciones de mérito propuestas por el IDU, *iii)* declarará la nulidad de los actos administrativos acusados, *iv)* a título de restablecimiento, declarará probadas las excepciones de falta de título y de falta de ejecutoria del título ejecutivo en el procedimiento de cobro coactivo adelantado contra la demandante, *v)* negará las demás pretensiones de la demanda, relacionadas con el restablecimiento del derecho improcedente, y *vi)* no impondrá condena en costas.

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

FALLA

1. **Revocar** la sentencia apelada.
2. **Declarar** no probadas las excepciones de mérito que fueron propuestas por el IDU en la oposición a la demanda.
3. **Declarar** la nulidad de las Resoluciones (sin número) del 10 de noviembre y del 21 de diciembre de 2016, proferidas por el IDU, que rechazaron las

¹⁴ Expediente físico. Cuaderno de antecedentes. Folio 86.

¹⁵ En sentido similar ver Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 85001-23-33-000-2018-00055-02 (25329). CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



excepciones propuestas por Inversiones Guaitala S.A. en el procedimiento de cobro coactivo de la contribución de valorización por beneficio local asignado en la Resolución Nro. VA 38 de 2013.

4. A título de restablecimiento del derecho, **declarar** probadas las excepciones de falta de título ejecutivo y de falta de ejecutoria del título ejecutivo, que fueron propuestas en el procedimiento de cobro coactivo adelantado en su contra, por los motivos expuestos en esta providencia.
5. **Negar** las demás pretensiones de la demanda.
6. Sin condena en costas.

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

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

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Salvo el voto

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO