

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicación: 54001-23-31-000-2007-00380-01 [19126]

Demandante: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA
CIVIL

Demandado: MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA

Asunto: Impuesto predial unificado – años gravables 1995 a 2006

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia de 26 de mayo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

La parte resolutive del fallo apelado dispuso lo siguiente:

***“PRIMERO: DECLARAR** no probada la excepción de INEPTA DEMANDA propuesta por el Municipio de Cúcuta.*

***SEGUNDO: DECLÁRASE LA NULIDAD PARCIAL** del Recibo No. 878002 del 24 de julio de 2006 proferido por la Alcaldía Municipal de Cúcuta, por medio del cual se liquida el impuesto predial a la AEROCIVIL y **LA NULIDAD TOTAL** de la Resolución No. 040 del 25 de julio de 2007, por medio de la cual se denegó el recurso de reconsideración interpuesto contra el Recibo No. 878002 de 2006.*

***TERCERO: DECLÁRESE** que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL, no es sujeto pasivo del impuesto predial unificado, correspondiente a los años 2002 a 2006 por el predio de propiedad de la Nación 01-10-0293-001-000 ubicado en el Municipio de Cúcuta y en donde funciona el Aeropuerto Camilo Daza, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.”¹.*

¹ Fl. 757 anv. c.p. 2.

ANTECEDENTES

El 24 de julio de 2006, el municipio de San José de Cúcuta expidió el Recibo 878002², mediante el cual liquidó en \$1.520.964.100, el impuesto predial unificado por los años gravables 1995 a 2006, respecto del predio donde funciona el aeropuerto Camilo Daza, de ese municipio.

Por Resolución 2007/040 de 25 de julio de 2007, el Municipio negó por improcedente el recurso interpuesto contra la liquidación del impuesto en mención³.

DEMANDA

La demandante, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: Que son nulos los siguientes actos administrativos, que afectan los intereses de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil:

- 1- *Recibo Número 878002 del 24 de julio del 2006 expedido por el Municipio de San José de Cúcuta – Alcaldía Municipal, por cobro del Impuesto Predial Unificado por valor de mil quinientos veinte millones, novecientos sesenta y cuatro mil, cien pesos (\$1.520.964.100), a las instalaciones e infraestructura aeronáutica que conforman el aeropuerto “Camilo Daza” de la ciudad de San José de Cúcuta (Norte de Santander), bien de propiedad de la Nación administrado por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, vigencias 1995 a 2006 al predio con Código Predial 01-10-0293-0001-000, Área de 11781 M2.*
- 2- *Resolución Número 2007/040 del 25 de julio del 2007, expedida por la Secretaría de Despacho Área Dirección Hacienda de la Alcaldía del Municipio de San José de Cúcuta, notificada personalmente el día 21 de agosto del 2007, por medio de la cual se resolvió el Recurso de Reconsideración interpuesto por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil contra el Recibo Número 878002 del 24 de julio del 2007 expedido por el Municipio de San José de Cúcuta – Alcaldía Municipal, por cobro del Impuesto Predial Unificado, las instalaciones e infraestructura aeronáutica que conforman el aeropuerto “Camilo Daza” de la ciudad de San José de Cúcuta (Norte de Santander). Resolución por medio de la cual quedó confirmado el Recibo aquí demandado.*

² Fl. 121 c.p. 1.

³ Fls. 122 a 128 c.p. 1.

SEGUNDA: *Que en consecuencia se restablezca el derecho del demandante, declarando a la Nación – Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil a paz y salvo de todo concepto por impuesto predial por los años 1995 a 2006, precisando además su condición de excluido del pago del impuesto predial unificado al Municipio de San José de Cúcuta – Alcaldía Municipal, sobre las instalaciones e infraestructura aeronáutica que conforman el aeropuerto “Camilo Daza” de la ciudad de San José de Cúcuta, con Código Predial 01-10-0293-0001-000, Área de 11781 M2.”⁴*

Citó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 29, 58, 63, 82, 102, 287, 313, 338 y 345 de la Constitución Política.
- Artículo 66 de la Ley 383 de 1997.
- Artículos 683, 684, 712, 715 a 720, 730, 817 y 828 del Estatuto Tributario.
- Artículo 4º del Decreto 823 de 1987.
- Artículos 674 y 678 del Código Civil.
- Artículo 13 de la Ley 3º de 1977.
- Artículo 47 de la Ley 105 de 1994.
- Convención de Chicago de Aviación Civil Internacional de 1944, aprobada por el artículo 15 de la Ley 12 de 1947.
- Artículos 3º, 28, 50 a 68, 73, 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo.
- Artículos 1776, 1808, 1811 y 1872 del Código de Comercio.
- Artículos 93 numeral 1º, 171, 179, 194 del Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986).
- Artículo 61 de la Ley 55 de 1985.
- Artículos 140 numerales 1º a 4º y 684 numeral 1º del Código de Procedimiento Civil.
- Artículo 6º de la Ley 179 de 1994 y Ley 38 de 1989.
- Artículo 38 de la Ley 998 de 2005.
- Artículo 23 de la Ley 446 de 1998.
- Artículos 1 a 4 del Decreto 260 del 2004.

⁴ Folios 7 y 8 c.p. 1

El concepto de violación se sintetiza así:

El Recibo 878002 de 24 de julio de 2006 es un acto administrativo, pues contiene la liquidación oficial del impuesto predial por los períodos gravables 1995 a 2006, que, a su vez, se determinó con base en el avalúo catastral del predio.

Sin embargo, la Resolución 2007/40 de 25 de julio de 2007 es incongruente con dicho recibo porque rechazó por improcedente el recurso de reconsideración interpuesto contra éste, pues consideró que no es acto administrativo.

La actora no está obligada a pagar el impuesto predial porque los bienes que conforman la infraestructura aeronáutica de la Nación, entre ellos, los aeropuertos con sus instalaciones (artículos 1808 y 1811 del Código de Comercio), son bienes de uso público y, por ende, no están sometidos al impuesto. En consecuencia, el Municipio vulneró el artículo 63 de la Constitución Política porque desconoció el régimen especial aplicable a los bienes de uso público. También vulneró los artículos 1808 y 1811 del Código de Comercio y 674 y 678 del Código Civil.

Además, de conformidad con los artículos 61 de la Ley 55 de 1985 y 194 del Decreto 1333 de 1986, sólo están gravados con el impuesto predial los bienes de algunas entidades descentralizadas, no los bienes de la Nación, los Ministerios, Departamentos Administrativos o Unidades Administrativas Especiales.

Los inmuebles donde funcionan los aeropuertos de uso público quedaron en cabeza de la Nación (artículos 13 de la Ley 3 de 1977 y 2 y 4 del Decreto 260 de 2004) y Aerocivil sólo los administra. A su vez, el patrimonio de la Aeronáutica Civil quedó conformado por los bienes del anterior Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y del Fondo Aeronáutico Nacional, al igual que los bienes que se adquieran con posterioridad, de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 260 de 2004.

El artículo 66 de la Ley 383 de 1997 dispone que para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, entre otros, los municipios

y distritos deben aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional. Sin embargo, el Municipio desconoció el debido proceso de la actora comoquiera que para expedir el Recibo 878002 no siguió el trámite de los artículos 715 a 719 del Estatuto Tributario, pues no profirió emplazamiento para declarar. Además, la actora no pudo ejercer su derecho de defensa.

Asimismo, tuvo como cierto lo dicho por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en oficio de 24 de julio de 2006, en cuanto a la separación de las áreas del aeropuerto “Camilo Daza” de la ciudad de San José de Cúcuta.

El acto que negó el recurso de reconsideración está falsamente motivado, pues no tuvo en cuenta que de conformidad con el artículo 22 del Acuerdo 030 de 2005, si el contribuyente no paga las facturas correspondientes a un año, el Municipio expide un acto administrativo que constituye la liquidación oficial del impuesto, decisión contra la cual procede el recurso de reconsideración.

En consecuencia, interpretó de manera equivocada el contenido y los efectos del Recibo 878002 del 24 de julio de 2006, pues afirmó que no es acto administrativo, a pesar de que la jurisprudencia ha señalado que sí lo es.

En el presente asunto, antes de que se expidiera el Recibo 878002 que liquidó el impuesto predial por las vigencias 1995 a 2006, se venían expidiendo facturas por cada uno de estos años. Por lo tanto, el término de un año con el contaba la Administración para proferir la liquidación estaba prescrito, por lo cual el recibo es el acto que liquidó el impuesto. Además, con base en dicho recibo, el Municipio embargó a la actora por el cobro del impuesto predial por las vigencias 1995 a 2006, sobre las instalaciones donde funciona el aeropuerto Camilo Daza.

El Municipio inició proceso de cobro contra AEROCIVIL sin esperar a que vencieran los 18 meses de que trata el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo. Además, profirió mandamiento de pago con base en el certificado de deuda 19 de 29 de octubre de 2001, lo que implica que el título no se constituyó en debida forma.

No es posible ejecutar y embargar los bienes y rentas de la Nación, máxime cuando el título que originaría esta ejecución es de naturaleza tributaria y la ley no obliga a la actora a contribuir con este impuesto.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Municipio de San José de Cúcuta propuso la excepción de inepta demanda, por cuanto solo son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa, las resoluciones que fallan excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución.

Asimismo, se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos⁵:

La liquidación del impuesto predial unificado no corresponde a todas las áreas del aeropuerto “Camilo Daza”, tal como quedó expuesto en el auto que negó la suspensión provisional de los actos acusados, así: *“Al efectuar la comparación de las normas que se indican como transgredidas y los actos acusados, se puede apreciar, que cuando el municipio aclara que la aplicación del impuesto recae sobre aquella parte del predio del aeropuerto que no es de uso público, manteniendo libre de la aplicación del impuesto aquella parte que sí lo es; genera una duda razonable respecto de la manifiesta infracción de la norma”*.

Existe una línea jurisprudencial⁶ respecto a la viabilidad de cobrar el impuesto predial sobre aquellas partes de los aeropuertos que no son catalogadas como de uso público. Dicha regla fue la que adoptó el Municipio para liquidar el tributo, cuyo monto aparece en el Recibo 878002 del 24 de julio de 2006.

⁵ Fls. 684 a 696 c.p. 2.

⁶ Consejo de Estado, Concepto 1469 de la Sala de Consulta y Servicio Civil; Tribunal Administrativo del Chocó, expediente 2003-00258; Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, sentencia del 19 de enero de 2007, expediente 2001-5743;

Además, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi precisó las áreas del aeropuerto Camilo Daza que no son consideradas como de uso público. Por lo tanto, el acto acusado fue expedido sin transgredir las normas de la Constitución Política.

No existió violación del debido proceso por haberse realizado un trámite distinto al previsto en el Estatuto Tributario, pues el procedimiento tributario resulta inaplicable frente a liquidaciones oficiales del impuesto predial, dado que los contribuyentes de este impuesto no están obligados a presentar previamente la declaración privada, sino que la Administración directamente liquida el tributo una vez se causa, como lo prevé el Acuerdo 30 de 2005.

Además, el artículo 684 del Estatuto Tributario no impone la obligación de emplazar al contribuyente para que declare.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal declaró no probada la excepción de inepta demanda porque el Recibo 878002 del 24 de julio de 2006 constituye la liquidación del impuesto predial y constituye un acto administrativo demandable, contra el cual procede el recurso de reconsideración. Estos actos son independientes de la actuación que se deriva del proceso administrativo de cobro, en el cual sólo son demandables los actos que resuelven excepciones, de acuerdo con el artículo 835 del Estatuto Tributario.

En lo de fondo, el *a quo* anuló parcialmente los actos acusados porque la actora no demandó el recibo 125124 de 7 de octubre de 2002, que liquidó el impuesto predial por los años 1996 a 2002. Como restablecimiento del derecho, declaró que la actora no es sujeto pasivo del impuesto predial unificado por los años 2002 a 2006 por el bien de propiedad de la Nación donde funciona el aeropuerto Camilo Daza.

Las razones de la decisión se resumen así:

La actora no es sujeto pasivo del impuesto predial, pues como lo ha precisado la Sección Cuarta del Consejo de Estado⁷, los aeropuertos son bienes de uso público y no se encuentran gravados con el impuesto predial, aunque existen áreas que constituyen bienes fiscales de las entidades públicas, como las zonas destinadas al comercio y restaurantes.

Además, con base en los artículos 61 de la Ley 55 de 1985 y 194 del Decreto 1333 de 1986, sólo son sujetos pasivos del impuesto predial, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta.

En este caso, el municipio de Cúcuta practicó liquidación del impuesto predial sobre el bien en donde funciona el aeropuerto Camilo Daza, a pesar de que la AEROCIVIL es una unidad administrativa especial que no podía ser gravada con el tributo.

La Administración afirma que el área objeto de gravamen corresponde a aquella que no es considerada como bien de uso público, sino bien fiscal, para lo cual tuvo en cuenta el oficio 616 de 10 de julio de 2006, expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Sin embargo, este oficio no permite determinar que el área que fue objeto de gravamen constituye bien fiscal, pues no señala de manera expresa que el área construida (11.781 m²) sea un bien fiscal. Además, la misma entidad manifestó que no había realizado ningún estudio para determinar los bienes fiscales ni los bienes de uso público dentro del predio del aeropuerto Camilo Daza.

La Resolución 734 de 21 de julio de 2006 de la Secretaría de Hacienda del Municipio tampoco acredita la calidad de bien fiscal del área construida, pues se expidió con base en el oficio 616 de 10 de julio de 2006.

⁷ Sentencias de 19 de septiembre de 2007, 8 de mayo de 2008 y 28 de mayo de 2009.

En consecuencia, el demandado no demostró que el área sobre la cual recaía el impuesto era un bien fiscal. Además, conforme con el Concepto 1469 de 2002 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, no existe prueba de que el concejo municipal de Cúcuta hubiera establecido el gravamen sobre el área en que se encuentran ubicados los locales comerciales.

RECURSO DE APELACIÓN

La demandante apeló la sentencia para que se declarara la nulidad total del Recibo 878002 de 24 de julio de 2006 y se ordenara al Municipio el levantamiento del embargo de las cuentas de AEROCIVIL, al igual que la devolución de \$1.524.675.000⁸. Los argumentos de la apelación se resumen así:

El Tribunal debe anular totalmente el Recibo 878002 de 2006, toda vez que éste contiene las sumas del recibo 00125124 del 7 de octubre de 2002, que no fue impugnado porque no era necesario, puesto que las sumas de dicho recibo fueron adicionadas al Recibo 878002 de 24 de julio de 2006.

Como consecuencia de los efectos *ex tunc* de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos y su correspondiente restablecimiento del derecho, debe ordenarse el desembargo de las cuentas de la actora por \$1.524.675.000, pues fueron embargadas por la expedición del Recibo 878002, que liquidó el impuesto predial por los años gravables 1995 a 2006.

De otra parte, no se constituyó en debida forma el título ejecutivo porque la certificación de deuda 00019 de 29 de octubre de 2001 no es el acto administrativo que lo configura. En consecuencia, la Administración desconoció el artículo 828 del Estatuto Tributario.

Asimismo, el Municipio vulneró el debido proceso de la actora porque la citada certificación viola, por falta de aplicación, los artículos 66 de la Ley 383 de 1997, 712, 715, 719 y 720 del Estatuto Tributario, al igual que los artículos 730 ibídem y

⁸ Fls. 760 a 790 c.p. 2.

84 del Código Contencioso Administrativo, pues no dio a la actora la oportunidad de ejercer el derecho de contradicción, dado que no se mencionan los recursos que proceden contra ésta.

La certificación de deuda No 0019 de 29 de octubre de 2001 no puede asemejarse a una liquidación de aforo, puesto que se expidió sin cumplir el procedimiento de los artículos 715 y siguientes del Estatuto Tributario. Por las mismas razones, es nula la liquidación del impuesto prevista en los actos demandados, pues se pretermitió todo el trámite anterior a la determinación del tributo, lo que condujo a que se violara el debido proceso.

Igualmente, por violación del debido proceso son nulos los siguientes actos proferidos dentro del proceso de cobro: el estado de cuenta del inmueble por \$1.520.964.100; el auto 957 de 1 de agosto de 2006, que ordenó el embargo de las cuentas de la actora y los actos que resolvieron los recursos contra dicha orden; la resolución que ordenó seguir adelante la ejecución y el acto que liquidó el crédito.

De otra parte, conforme con el artículo 13 de la Ley 3 de 1977, la titularidad de los bienes inmuebles aeronáuticos está a cargo de la Nación y son administrados por la AEROCIVIL, según lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 260 de 28 de enero de 2004.

Los bienes que administra la AEROCIVIL, de su propiedad o de la Nación, gozan de protección de inembargabilidad por ser bienes de uso público, de acuerdo con los numerales 1 y 2 del artículo 684 del C.P.C., y por lo tanto, no puede afirmarse que la entidad los administra en las mismas condiciones que lo harían los particulares.

De manera que no pueden catalogarse los bienes como fiscales, ya que no cumplen a cabalidad los dos presupuestos para determinar el bien como fiscal, los cuales son: (i) bienes poseídos por el Estado y (ii) administrados por la AEROCIVIL en las mismas condiciones en que lo harían los particulares.

En ese orden de ideas, los actos acusados son nulos por falsa motivación, extralimitación de funciones y desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió, comoquiera que ni el Municipio de Cúcuta, ni el Instituto Geográfico Agustín Codazzi son competentes para determinar si un bien es de uso público o fiscal, de propiedad de la AEROCIVIL.

En consecuencia, la AEROCIVIL no es sujeto pasivo del impuesto predial unificado y, por ende, debe declararse la nulidad total de los actos demandados.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de alzada.

La demandada y el Ministerio Público no se pronunciaron en esta oportunidad procesal.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la actora, la Sala decide si procede la nulidad total del Recibo 878002 de 24 de julio de 2006, expedido por el municipio de San José de Cúcuta, por el cual se liquidó a la actora el impuesto predial por los años 1995 a 2006, respecto al aeropuerto Camilo Daza, de dicho municipio.

El Tribunal anuló el recibo en mención **en lo que corresponde a la liquidación del impuesto por los años 2002 a 2006**. También anuló el acto que negó el recurso de reconsideración contra dicho recibo. Comoquiera que solamente apeló la actora, a pesar de que el Municipio también tenía interés para recurrir, la Sala se pronuncia solamente sobre **la legalidad de la liquidación del impuesto respecto a los períodos gravables 1995 a 2001**.

La Sala precisa que no se pronuncia sobre la legalidad de los actos proferidos dentro del proceso de cobro, ni sobre la orden de levantar el embargo de las cuentas de la actora, dado que en este proceso no se discuten tales actos sino los de determinación oficial del tributo.

La apelante sostiene que el Tribunal no debió declarar la nulidad parcial del Recibo 878002 de 2006, toda vez que éste contiene las sumas del recibo 00125124 del 7 de octubre de 2002, que no fue impugnado porque no era necesario, dado que las sumas de dicho recibo fueron adicionadas al Recibo 878002 de 24 de julio de 2006.

Al respecto, la Sala advierte, que, en efecto, el Recibo 878002 de 2006 determinó el impuesto predial por los años gravables 1995 a 2006 y que **por los años 1995 a 2001, liquidó un impuesto de \$955.305.900 a cargo de la actora**⁹. En consecuencia, ésta podía demandar exclusivamente el Recibo 878002 de 2006, pues en dicho acto la Administración plasmó su voluntad de liquidar el impuesto predial a cargo de la actora por los años 1995 a 2006.

Frente al acto liquidatorio, la actora sostiene que se violó el debido proceso puesto que se pretermitió todo el trámite anterior a la liquidación de aforo, previsto en los artículos 715 a 719 del Estatuto Tributario. Por su parte, el demandado afirma que aplicó el artículo 22 del Acuerdo 30 de 2005, según el cual no debía practicar liquidación de aforo ni, en consecuencia, cumplir el trámite del Estatuto Tributario.

El artículo 22 del Acuerdo 30 de 2005 del Concejo de San José de Cúcuta señala lo siguiente¹⁰:

“Artículo 22°. Facturación y liquidación del Impuesto Predial Unificado:
inicialmente, el valor del Impuesto Predial Unificado se cobrará al propietario y/o poseedor por la totalidad de los predios, a través del sistema de facturación, conforme al avalúo catastral resultante de los procesos catastrales. Cuando el contribuyente no cancele las facturas correspondientes a un año, corresponderá a la división de Impuestos de la secretaria de

⁹ Folio 121 c.p 1

¹⁰ “Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario para el municipio de San José de Cúcuta”

hacienda expedir acto administrativo que constituirá la liquidación oficial del tributo.

Frente a este acto liquidatorio, procederá el recurso de reconsideración.”

Así, la norma local prevé que el impuesto predial se cobra primero mediante factura y si las facturas correspondientes a un año no se pagan, se expide el acto administrativo de liquidación del tributo contra el cual procede el recurso de reconsideración. Es decir, para los períodos gravables en discusión, esto es, los años 1995 a 2001, no existía la obligación de presentar declaración privada del impuesto predial.¹¹

Es de anotar que el Acuerdo 30 de 2005 fue expedido en vigencia de la Ley 788 de 2002, cuyo artículo 59 obliga a los departamentos y municipios a aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para, entre otros aspectos, la determinación de los impuestos administrados por estas entidades. En consecuencia, para determinar el impuesto predial a cargo de la actora, el Municipio no podía aplicar la norma local sino el Estatuto Tributario Nacional, que consagra las declaraciones privadas (artículo 574) y las liquidaciones oficiales del impuesto (artículos 697 y ss).

Respecto a las liquidaciones oficiales del impuesto, los artículos 574 a 578 del Acuerdo 30 de 2005 regulan la liquidación de aforo en similares términos a los previstos en los artículos 715 a 719 del Estatuto Tributario Nacional¹². En efecto, las normas locales señalan lo siguiente:

¹¹ De conformidad con los artículos 507 y 524 del Acuerdo 30 de 2005, sólo a partir del año gravable 2006 existe la obligación de declarar el impuesto predial unificado “*si el alcalde municipal mediante decreto y en uso de las facultades concedidas en este estatuto determina tal obligación*”, como dispone la última norma en mención.

¹² “**Art. 715. Emplazamiento previo por no declarar.** Quienes incumplan con la obligación de presentar las declaraciones tributarias, estando obligados a ello, serán emplazados por la Administración de Impuestos, previa comprobación de su obligación, para que lo hagan en el término perentorio de un (1) mes, advirtiéndoseles de las consecuencias legales en caso de persistir su omisión.

El contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, que presente la declaración con posterioridad al emplazamiento, deberá liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad, en los términos previstos en el artículo 642.”

“**Art. 716. Consecuencia de la no presentación de la declaración con motivo del emplazamiento.** Vencido el término que otorga el emplazamiento de que trata el artículo anterior, sin que se hubiere presentado la declaración respectiva, la Administración de Impuestos procederá a aplicar la sanción por no declarar prevista en el artículo 643.”

“LIQUIDACIÓN DE AFORO

Artículo 574. Emplazamiento previo por no declarar. Quienes incumplan con la obligación de presentar las declaraciones tributarias, estando obligados a ello, serán emplazados por la secretaría de hacienda previa comprobación de su obligación, para que lo hagan en el término perentorio de un (1) mes, advirtiéndoseles de las consecuencias legales en caso de persistir su omisión.

El contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, que presente la declaración con posterioridad al emplazamiento, deberá liquidar y pagar una sanción por extemporaneidad, en los términos previstos en el presente estatuto.

Artículo 575° Consecuencia de la no presentación de la declaración con motivo del emplazamiento. Vencido el término que otorga el emplazamiento de que trata el artículo anterior, sin que se hubiere presentado la declaración respectiva, la secretaría de hacienda procederá a aplicar la sanción por no declarar prevista en este estatuto.

Artículo 576° Liquidación de aforo. Agotado el procedimiento previsto en los artículos anteriores y en el artículo relacionado con la sanción por no declarar, la secretaría de hacienda podrá, dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar, determinar mediante una liquidación de aforo, la obligación tributaria al contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, que no haya declarado. [...]

Artículo 578 Contenido de la liquidación de aforo. La liquidación de aforo tendrá el mismo contenido de la liquidación de revisión señalado en este estatuto, con explicación sumaria de los fundamentos del aforo.”

A su vez, en armonía con el artículo 720 del Estatuto Tributario, el artículo 581 del Acuerdo 30 de 2005 prevé que el recurso de reconsideración procede, entre otros actos, contra las liquidaciones oficiales¹³.

“**Art. 717. Liquidación de aforo.** Agotado el procedimiento previsto en los artículos 643, 715 y 716, la Administración podrá, dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar, determinar mediante una liquidación de aforo, la obligación tributaria al contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, que no haya declarado.”

“**Art. 719. Contenido de la liquidación de aforo.** La liquidación de aforo tendrá el mismo contenido de la liquidación de revisión, señalado en el artículo 712 con explicación sumaria de los fundamentos del aforo.”

¹³ **Art. 720. Recursos contra los actos de la administración tributaria.** Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales de este Estatuto, contra las liquidaciones oficiales, resoluciones que impongan sanciones u ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos, en relación con los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección General de Impuestos Nacionales, procede el Recurso de Reconsideración.

Cabe advertir que si bien el Municipio alegó que la norma aplicable es el artículo 22 del Acuerdo 30 de 2005, dicha norma no fue aplicada realmente por la Administración, pues no aparece prueba en el expediente de las supuestas facturas que se expidieron antes de la liquidación del impuesto, ni de la falta de pago de estas durante los respectivos años que se liquidan en el Recibo 878002 de 2006 (1995 a 2006). En consecuencia, no asiste razón al Municipio al sostener que aplicó la referida disposición.

También debe advertirse que aun cuando el artículo 22 del Acuerdo 30 de 2005 sólo prevé que la liquidación oficial del impuesto predial es posterior a las facturas y que contra dicha liquidación procede el recurso de reconsideración, la interpretación armónica de dicha norma, en caso de haberse aplicado, y las normas generales sobre las actuaciones administrativas, en concreto, el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo¹⁴, aplicable al municipio demandado con fundamento en el artículo 1 ibídem¹⁵, implica que **la liquidación oficial del impuesto de que da cuenta el Recibo 878002 de 2006 no podía determinarse de plano**, como lo hizo la Administración, pues ello conduce a la violación del derecho de defensa de la demandante.

Sin embargo, el Municipio expidió la liquidación del impuesto predial por los períodos en discusión, en concreto por los años 1995 a 2001, sin que la actora tuviera conocimiento de las razones por las cuales la Administración consideraba que debía declarar el impuesto predial por el inmueble donde está el aeropuerto Camilo Daza ni de los factores que tuvo en cuenta para fijar el tributo por los citados períodos gravables. Además, la demandante tampoco tuvo la oportunidad de oponerse a la liquidación del tributo, antes de la expedición del acto de determinación, esto, es, del Recibo 878002 de 2006.

¹⁴ “**ARTÍCULO 35. ADOPCIÓN DE DECISIONES.** Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares. [...]”

¹⁵ **ARTÍCULO 1. CAMPO DE APLICACIÓN.** Las normas de esta parte primera del código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del Poder Público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este Código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de "autoridades" [...].”

Lo anterior significa que el Municipio violó el debido proceso de la demandante al determinar el impuesto predial por los años gravables 1995 a 2001, sin motivación de ninguna clase y sin darle la oportunidad de expresar sus opiniones, motivo suficiente para modificar los numerales segundo y tercero de la parte resolutive de la sentencia apelada para anular totalmente el Recibo No. 878002 del 24 de julio de 2006 proferido por la Alcaldía Municipal de Cúcuta y mantener la nulidad de la Resolución No. 040 del 25 de julio de 2007, por medio de la cual se denegó el recurso de reconsideración interpuesto contra dicho recibo.

A título de restablecimiento del derecho, se declara que la actora no está obligada a declarar el impuesto predial unificado por los años 1995 a 2006 por el predio en donde funciona el Aeropuerto Camilo Daza. En lo demás, se confirma la sentencia apelada.

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

MODIFÍCANSE los numerales segundo y tercero de la parte resolutive de la sentencia apelada, los cuales quedan así:

SEGUNDO: DECLÁRASE la nulidad del Recibo 878002 del 24 de julio de 2006 y la Resolución 040 del 25 de julio de 2007, proferidos por el demandado.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que la *UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL*, no está obligada a declarar y pagar el impuesto predial unificado, correspondiente a los años 1995 a 2006 por el predio en donde funciona el Aeropuerto Camilo Daza.

En lo demás, **CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

HECHOS: Se demanda la nulidad de los actos por los cuales el municipio de San José de Cúcuta determinó a AEROCIVIL el impuesto predial unificado por los años 1995 a 2006 por el inmueble donde está el aeropuerto Camilo Daza de ese municipio.

La **demandante** alegó que le violaron el debido proceso porque no pudo oponerse a la liquidación del tributo ni se siguió el trámite previo al aforo. También alegó que no es sujeto pasivo del impuesto predial unificado, toda vez que el aeropuerto es un bien de uso público y las únicas entidades que son sujetos pasivos del impuesto predial son las del artículo 61 de la Ley 55 de 1985.

TRIBUNAL: ANULÓ la liquidación parcialmente (por los años 2002 a 2006), por las siguientes razones:

- No procede la nulidad de la liquidación por los años 1995 a 2001 porque la actora no demandó el recibo que liquidaba dichos años.
- Por los años 2002 a 2006 son nulos los actos porque con fundamento en jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, la AEROCIVIL no es sujeto pasivo del impuesto predial unificado y la demandada no probó que parte del área del aeropuerto es un bien fiscal.

Apela solamente la demandante

PROYECTO: MODIFICA los numerales segundo y tercero de la parte resolutive de la sentencia apelada y anula totalmente. Como restablecimiento del derecho, declara que la actora no está obligada a declarar el impuesto por los años 1995 a 2006, porque el recibo 878002 también liquidó el impuesto por los períodos 1995 a 2001 y porque el Municipio le violó el debido proceso, dado que no cumplió el trámite previo a la liquidación de aforo.

Apoderados:

Demandante: José Laureano Castro Mejía

Demandada: Miguel Hernando Sánchez Calderón

PRIMERA INSTANCIA: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
M.P. Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui

CUANTÍA: \$1.520.964.100