

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



CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014)

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-27-000-2011-000052-01 (19968)
Demandante: BANCO DE OCCIDENTE S.A.
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

Temas: Sujeto pasivo del impuesto de delineación urbana en el Distrito Capital. Agencia oficiosa en materia tributaria. Declaración y pago del impuesto.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sección a decidir el recurso de apelación interpuesto por el Distrito Capital de Bogotá contra la sentencia del 27 de septiembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta,

Subsección B, que accedió a las pretensiones de la demanda de la referencia.

ANTECEDENTES

1. Hechos de la demanda

1.1.- El 10 de septiembre de 2004, la sociedad Inversiones Paladines S.A. presentó y pagó el impuesto de delineación urbana con el fin de que fuera expedida licencia de construcción para ejecutar una obra en el inmueble ubicado en la carrera 54 No. 149-23 (antes transversal 46 No. 145-23) de la ciudad de Bogotá, de propiedad del Banco de Occidente.

1.2.- El 29 de septiembre de ese año, una vez verificado el pago del impuesto de delineación urbana por valor de \$48.000.000, la curaduría Urbana No. 4 expidió la licencia de construcción solicitada, que fue identificada con el número LC-04-4-1381.

1.3.- En virtud de lo dispuesto en el artículo 54 del Decreto 1052 de 1998, el plazo para declarar el impuesto de delineación urbana generado en virtud de la expedición de la licencia de construcción No. LC-04-4-1381, venció el 29 de septiembre de 2004, por lo que la declaración privada presentada por la sociedad Inversiones Paladines S.A. quedó en firme el 29 de septiembre del año 2006.

1.4.- El 3 de junio de 2009, la Administración Distrital profirió el requerimiento de información No. 2009EE417634. Sin embargo, el Banco de Occidente no pudo suministrar la información solicitada (valor pagado por mano de obra, equipos, materiales, etc.) por cuanto, como se dijo en la respuesta, la obra para la que se había expedido la licencia de construcción No. LC-04-4-1381 no se había ejecutado; circunstancia que constató el Distrito Capital en la visita realizada el 7 de julio de 2009, a las instalaciones del banco.

1.5.- El 23 de julio de 2009 la Administración Distrital profirió el emplazamiento para declarar No. 2009EE579947.

1.6.- Como la sociedad Inversiones Paladines S.A. había presentado declaración tributaria sin ser representante, mandataria, apoderada ni autorizada del Banco de

Occidente, el 19 de agosto de 2009 el Banco procedió a ratificar la declaración mediante escrito presentado ante notario, lo que conllevó aceptarla como suya.

1.7.- El 20 de agosto de 2009, el Banco de Occidente, al contestar el emplazamiento para declarar, le informó al Distrito que la declaración tributaria del impuesto de delineación urbana había sido presentada por la sociedad Inversiones Paladines S.A. y ratificada por el Banco, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 del Decreto 1651 de 1961.

1.8.- Mediante la Resolución No. 784DDI228622 y/o RS2009EE653316 del 3 de septiembre de 2009, la Administración Distrital le impuso al Banco de Occidente sanción por no declarar.

1.9.- Sin dejar transcurrir el término de dos meses, contados desde la notificación de la resolución sanción por no declarar, plazo en el que el contribuyente podía aceptar total o parcialmente los hechos planteados y reducir en un 20% la sanción, la Secretaría de Hacienda de Bogotá profirió la Resolución No. 881DDI235879 y/o LOA2009EE674811 del 29 de septiembre de 2009, por la que liquidó de aforo el impuesto de delineación urbana por la expedición de la licencia de construcción No. LC-04-4-1381, que fue notificada el 2 de octubre de ese año.

1.10.- El 4 de noviembre y el 1º de diciembre de 2009, el Banco de Occidente interpuso los recursos de reconsideración contra la resolución sanción y la liquidación de aforo, respectivamente, los que fueron resueltos de manera desfavorable por la Administración mediante la Resolución No. DDI193485 del 30 de septiembre de 2010.

2. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda son las siguientes:

“6.1. Que se declare la nulidad de (sic) Resolución 784DDI228622 y/o RS2009EE653316 del 3 de septiembre de 2009 mediante la cual se impuso sanción por no declarar el impuesto de delineación urbana por expedición de la licencia No. LC 04-4-1381 respecto (sic) del 29 de septiembre de 2004 por el inmueble ubicado en la KR 54 149 23 (antes TV 46 145 23).

6.2. Que se declare la nulidad de (sic) Resolución 881DDI235879 y/o LOA 2009EE674811 del 29 de septiembre de 2009, mediante la cual se practicó liquidación oficial de aforo de delineación urbana presentado y pagado el 10 de septiembre de 2004.

6.3. Que se declare la nulidad de la Resolución No. DDI193485 del 30 de septiembre de 2010 mediante la cual se acumularon y resolvieron los recursos de reconsideración interpuestos contra las dos resoluciones precitadas.

6.4. Que como restablecimiento del derecho, se ordene a la entidad pública demandada reconocer la presentación y firmeza de la declaración del impuesto de delineación urbana presentada en virtud de la expedición de la mencionada licencia a través del formulario No. 106010000083790 con stiker No. 07201-11000232-2 y de escrito de ratificación del 19 de agosto de 2009.”

3. Normas violadas y concepto de la violación

Para el Banco de Occidente, los actos administrativos demandados adolecen de nulidad por violar los artículos 29 y 31 de la Constitución, 557, 643, 683, 716 y 717 del Estatuto Tributario Nacional, 3 de Código Contencioso Administrativo, 54 del Decreto 1052 de 1998, 142 del Decreto Extraordinario 1651 de 1961 y, 24 y 34-1 del Decreto 807 de 1993.

Como concepto de la violación manifiesta que:

3.1.- La liquidación de aforo se notificó de manera extemporánea

El plazo para declarar y pagar el impuesto en el caso concreto venció el 29 de septiembre de 2004, es decir, el día de la expedición de la licencia de construcción, conforme lo previsto en el artículo 54 del Decreto 1052 de 1998.

Por tal razón, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 717 del Estatuto Tributario y 3 del Código Contencioso Administrativo, el Distrito tenía plazo hasta el 29 de septiembre de 2009 para notificar al Banco de Occidente la liquidación de aforo.

Como dicha notificación se efectuó el 2 de octubre de 2009, esto es, por fuera de los cinco años siguientes al vencimiento del plazo para declarar, el acto adolece de nulidad.

3.2.- La liquidación de aforo se expidió sin agotar el procedimiento previo establecido en la ley

El 2 de octubre de 2009, día en que fue notificada la liquidación de aforo, no se encontraba agotado el procedimiento de la imposición de sanción por no declarar, exigido por los artículos 643, 715, 716 y 717 del Estatuto Tributario, ya que el acto fue proferido sin que hubiera transcurrido el término de dos meses que tenía el Banco de Occidente para aceptar total o parcialmente los hechos planteados por el Distrito y presentar la declaración con la respectiva sanción reducida en un 20%.

Como la resolución sanción fue notificada el 7 de septiembre de 2009, el Banco de Occidente tenía hasta el 9 de noviembre de 2009 para presentar la correspondiente declaración tributaria. Sin embargo, la Administración violó su derecho al debido proceso al no permitirle hacer uso de ese término y proferir la liquidación de aforo antes del vencimiento del plazo establecido en la ley.

3.3.- La declaración del impuesto de delineación urbana sí fue presentada

La declaración del impuesto de delineación urbana fue presentada el 10 de septiembre de 2004 por la sociedad Inversiones Paladines S.A. y ratificada por el Banco de Occidente el 19 de agosto de 2009.

La ratificación efectuada tiene plena validez de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 142 del Decreto 1651 de 1961, por lo que debe concluirse que fue el Banco de Occidente el que presentó la declaración el día 10 de septiembre de 2004.

El Distrito no puede desconocer los efectos de la ratificación y, mucho menos, de la declaración presentada por la sociedad Inversiones Paladines S.A., por el hecho de que en el formulario no se hubiere señalado al Banco de Occidente como contribuyente obligado, pues tal exigencia no tiene fundamentación legal. No puede perderse de vista que fue Inversiones Paladines quien tramitó la licencia de construcción y fue a quien la Curaduría 4ª le exigió la declaración y el pago del impuesto.

Tampoco puede el Distrito exigir que el Banco de Occidente demuestre el caso fortuito o la fuerza mayor para efectos de darle validez a la agencia oficiosa ejercida por la sociedad Inversiones Paladines S.A., con fundamento en la sentencia C-690 de 1996, pues dicho pronunciamiento se refirió exclusivamente a los casos establecidos en el artículo 557 del Estatuto Tributario -contestar requerimientos e interponer recursos- y no respecto a los supuestos previstos en el artículo 142 del Decreto 1651 de 1961.

3.4.- No existe auto declarativo que tenga como no presentada la declaración tributaria

La declaración presentada el 10 de septiembre de 2004 por la sociedad Inversiones Paladines S.A. no fue presentada por un “*no obligado a declarar*”, pues en virtud de la ratificación efectuada debe entenderse que la presentó el Banco de Occidente. En ese sentido, si la Administración Distrital consideraba que debía tenerse como no presentada, debía expedir un acto administrativo que así lo declarara.

En ese orden de ideas, no puede aplicarse el artículo 34-1 del Decreto 807 de 1993, en tanto la declaración sí produjo efectos jurídicos.

3.5.- La Administración Distrital no puede pretender un doble pago

El pago efectuado por un tercero, en este caso Inversiones Paladines S.A., con o sin el consentimiento del contribuyente, es decir, el Banco de Occidente, por concepto de una obligación tributaria –impuesto de delineación urbana-, debe tenerse como realizado por el contribuyente en cuanto dicho pago no puede ser objeto de devolución a favor del tercero.

Así las cosas, “la liquidación de aforo es improcedente e ilegal porque la declaración fue presentada por el Banco de Occidente a través de Inversiones Paladines S.A., sociedad que sin consentimiento ni autorización del Banco actuó en su representación. Además, la actuación de Inversiones Paladines S.A. fue ratificada por el Banco, y lo más importante es que el dinero por concepto del impuesto de delineación urbana está en poder de la Administración, y ni siquiera puede ser objeto de devolución a favor de Inversiones Paladines S.A., por cuanto la declaración no fue invalidada dentro de los cinco años siguientes al vencimiento del plazo para presentarla”.

3.6.- Improcedencia de la sanción por no declarar

Como la declaración tributaria por el impuesto de delineación urbana se presentó y pagó el 10 de septiembre de 2004, no procede la imposición de una sanción por no declarar.

4. Oposición

El Distrito Capital de Bogotá comparece al proceso y se opone a las pretensiones de la demanda con fundamento en los argumentos que pasan a resumirse:

4.1.- Sobre la notificación de la liquidación oficial de aforo

La fecha de vencimiento de la obligación de presentar la declaración del impuesto de delineación urbana en el caso concreto no ocurrió el 29 de septiembre de 2004, sino a los diez días siguientes a la expedición de la licencia, es decir, el 13 de octubre de 2004, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 24 del Decreto 807 de 1993, 1 y 8 del Acuerdo 26 de 1998 y 7 de la Resolución DSH-01352 de 2003¹.

En ese orden de ideas, como la liquidación oficial de aforo se notificó el 2 de octubre de 2009, es decir, en el plazo legal establecido por el artículo 717 del Estatuto Tributario, el acto no adolece de nulidad.

4.2.- Sobre el agotamiento del procedimiento previo a la expedición de la liquidación oficial de aforo

Antes de expedir la liquidación oficial de aforo, la Administración Tributaria profirió el emplazamiento para declarar No. 2009EE579947 del 23 de junio de 2009, notificado el 28 de julio de ese año, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 643, 715 y 716 del Estatuto Tributario.

¹ El artículo 7 de la Resolución DSH-01352 de 2003, señala: “Plazos para declarar y pagar el impuesto de delineación urbana. Los contribuyentes del impuesto de delineación urbana deberán presentar la declaración y pagar la totalidad del impuesto dentro del término de diez (10) días siguientes a la expedición de la licencia de construcción”.

Como durante el término concedido en el emplazamiento el contribuyente no presentó la declaración tributaria del impuesto de delineación urbana, el Distrito aplicó la sanción por no declarar.

Al respecto, “es preciso agregar que el hecho de que la Administración hubiese proferido la liquidación de aforo sin que hubiesen transcurrido los 2 meses que tenía el Banco de Occidente S.A. para acogerse a la reducción de la sanción, no afecta la validez ni vicia de nulidad la liquidación de aforo puesto que son dos actos independientes, en uno se está sancionando la no presentación de la declaración y en el otro se está determinando el impuesto a cargo, actos administrativos contra los cuales procede el recurso de reconsideración, que en este caso fue interpuesto por el contribuyente dentro del término de los 2 meses”.

4.3.- Sobre la declaración presentada por Inversiones Paladines y la ratificación del Banco de Occidente

Son sujetos pasivos del impuesto de delineación urbana los propietarios de los bienes objeto de licencias de construcción. Como en el caso concreto, al momento de expedirse la licencia de construcción respecto de los bienes identificados con matrículas inmobiliarias 50N-20334025 y 50N-20334026, el derecho de dominio lo ostentaba el Banco de Occidente, era dicha sociedad la obligada a pagar el correspondiente impuesto.

Por tal razón, “aceptar que un no obligado cumpla con la obligación sustancial, es abrir la posibilidad de que éste sujeto, solicite en un futuro la devolución de lo pagado argumentando pago de lo no debido, frente a lo cual la Administración no tendría argumentos para decir lo contrario”.

En ese orden de ideas, de conformidad con el artículo 17 del Decreto Distrital 807 de 1993, en concordancia con los artículos 580 y 650-1 del Estatuto Tributario, la declaración presentada por la sociedad Inversiones Paladines S.A. no surte efectos legales, por lo que es procedente la liquidación oficial de aforo y la sanción por no declarar impuesta al Banco de Occidente en vista de la omisión de su deber de declarar.

En el caso concreto no es posible aplicar el artículo 142 del Decreto Extraordinario 1651 de 1961, que regula la agencia oficiosa, pues en la declaración presentada por la sociedad Inversiones Paladines S.A. no se identificó como contribuyente al Banco de Occidente, sino a una persona que no es la obligada.

En otras palabras, para poder aplicar lo dispuesto en el artículo 142 del Decreto 1651 de 1961, es necesario que se señale en forma correcta al contribuyente obligado.

4.4.- Sobre el doble pago del impuesto de delineación urbana

En el caso concreto nos encontramos frente a una declaración presentada por un no obligado, que no produce efecto legal alguno conforme lo dispone el Decreto Distrital 807 de 1993 en el artículo 34-1 y el Estatuto Tributario en el artículo 594-2.

En ese orden de ideas, como la declaración presentada por la sociedad Inversiones Paladines S.A. no suple el deber de declarar del Banco de Occidente, no puede hablarse de un doble pago del tributo.

4.5.- De la procedencia de la imposición de la sanción por no declarar

En el procedimiento administrativo tributario, la Dirección Distrital de Impuestos profirió el emplazamiento para declarar, que fue objetado por el contribuyente.

Como en el término establecido el contribuyente no presentó la declaración correspondiente, el Distrito profirió el respectivo acto sancionatorio.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, mediante sentencia del 27 de septiembre de 2012, dispuso:

*“1. Se declara la **NULIDAD** de la Resolución No. 784DDI228622 CORDIS 2009EE653316 de 3 de septiembre de 2009, por medio de la cual la Oficina de Liquidación de la Subdirección de Impuestos a la Producción y al Consumo impuso sanción al BANCO DE OCCIDENTE S.A. por no declarar el impuesto de delineación urbana correspondiente a la licencia de construcción LC 04-4-1381 de 2004.*

*2. Se declara la **NULIDAD** de la Resolución No. 881DDI235879 CORDIS 2009EE674811 de 29 de septiembre de 2009, mediante la cual la Oficina de*

Liquidación de la Subdirección de Impuestos a la Producción y al Consumo profirió liquidación de aforo al BANCO DE OCCIDENTE S.A. por no presentar la declaración del impuesto de delineación urbana con ocasión de la licencia de construcción LC 04-4-1381.

*3. Se declara la **NULIDAD** de la Resolución No. DDI193485 2010EE531933 de 20 de septiembre de 2010, por medio de la cual la Oficina de Recursos Tributarios confirmó la resolución sanción y la liquidación oficial de aforo mencionadas.*

4. A título de restablecimiento del derecho, de (sic) declara en firme la declaración privada del impuesto de delineación urbana presentada por la sociedad INVERSIONES PALADINES S.A.

5. Por no configurarse los presupuestos normativos, no se condena en costas.

6. En firme esta providencia, archívese el expediente previa devolución de los antecedentes administrativos a la ofician de origen y del excedente de gastos del proceso, si a ello hubiere lugar. Regístrense las constancias y anotaciones de rigor.”

Como fundamentos de su decisión expuso:

1.- Las pruebas aportadas al proceso dan cuenta de que para la época en que se expidió la licencia de construcción –hecho generador del impuesto-, el propietario de los bienes objeto de licenciamiento era el Banco de Occidente, lo que implica que la obligación de declarar y pagar le competía a dicha entidad financiera.

No obstante, se encuentra probado que la declaración del impuesto de delineación urbana fue presentada el 10 de septiembre de 2004 por la sociedad Inversiones Paladines S.A. y posteriormente ratificada por el Banco de Occidente, por lo que de conformidad con el inciso segundo del artículo 142 del Decreto 1651 de 1961, se entiende que el demandante cumplió con su deber de declarar.

2.- Como lo expuso el Consejo de Estado en la sentencia del 5 de agosto de 1996, expediente 7712, Consejero ponente: Germán Ayala Mantilla, la aplicación de la

agencia oficiosa es procedente en materia fiscal sin limitación alguna, es decir que opera para cualquier tipo de declaración y no solo para el impuesto de renta y patrimonio.

Así, en aplicación del artículo 142 del Decreto 1651 de 1961, las personas que carezcan de la calidad de apoderados, mandatarios o representantes del sujeto pasivo, pueden presentar por éste las declaraciones respectivas, haciéndose directamente responsables de las obligaciones que surjan de tal actuación, a menos que se verifique la ratificación del sujeto pasivo del impuesto.

En consecuencia, “observando que en la declaración privada no se registró como contribuyente a la entidad financiera, pues no era dable hacerlo, resulta claro que merced a la agencia oficiosa el BANCO DE OCCIDENTE cumplió su obligación de declarar y pagar el impuesto de delineación urbana, toda vez que en el formulario se consignó la dirección y la matrícula inmobiliaria del inmueble objeto del proyecto urbanístico autorizado por la licencia de construcción LC-04-4-1381 del 29 de septiembre de 2004, es decir, se identificó plenamente el predio sobre el cual recaía el tributo. En otras palabras, con fundamento en la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, sin perjuicio del debido proceso, para la Sala es patente que la obligación de declarar y pagar se cumplió satisfactoriamente, dado que Inversiones Paladines, en calidad de agente oficioso presentó la susodicha declaración, que a su turno fue ratificada por parte de BANCO DE OCCIDENTE”.

RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, el Distrito Capital de Bogotá presentó recurso de apelación con el fin de que fuera revocada la sentencia y, en su lugar, se negaran las pretensiones de la demanda.

Para el Distrito, en el caso que nos ocupa nos encontramos frente a una declaración presentada por un no obligado a declarar, la que no produce efecto legal alguno debido a que fue presentada por un sujeto que no reúne las calidades para ser sujeto pasivo del impuesto de delineación urbana.

Para sustentar su dicho, transcribe el Concepto 1086 del 8 de marzo de 2005 de la Subdirección Jurídica Tributaria, en el que se dice, en términos generales, lo siguiente:

1.- Si la condición de obligado a declarar es un efecto inmediato de la ley, es imposible que un sujeto que no reúne ninguno de los supuestos que dan origen a una obligación tributaria, adquiera la condición de obligado por una causa diferente.

Por tal razón, las declaraciones presentadas por no obligados no producen ningún efecto en virtud de lo dispuesto en el artículo 34-1 del Decreto Distrital 807 de 1993.

2.- No pueden confundirse las declaraciones que se tienen como no presentadas de las declaraciones presentadas por no obligados.

En el primer evento, existe una obligación de declarar (se configuran los presupuestos legales) pero no se hace de manera correcta. Por eso, para que se tenga como no presentada se requiere de acto administrativo que así lo declare.

En el segundo evento, al no existir obligación de declarar, las declaraciones no producen efectos legales. Sin embargo, como no existe forma de que la Administración de forma unilateral establezca que una declaración fue presentada por un no obligado, se requiere siempre que la persona que presente la declaración así lo informe y pruebe.

Con fundamento en dicho concepto, en el escrito de apelación se concluye que no se le puede conceder ningún efecto a la ratificación hecha por el Banco de Occidente, de una declaración tributaria presentada por un tercero en la que no se identifica como contribuyente a la entidad financiera, pues para poder aplicar el artículo 142 del Decreto 1651 de 1961, es necesario que se señale en forma correcta al contribuyente obligado.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

El **Distrito Capital de Bogotá** presentó alegatos de conclusión en esta instancia procesal, en los que transcribió los motivos de disenso plasmados en la apelación.

Por su parte, el **Banco de Occidente** afirma que no es cierto que la declaración presentada por la sociedad Inversiones Paladines S.A. no tenga efectos jurídicos ya que no existe un acto administrativo que la invalide, presupuesto indispensable para dar como no presentada la declaración en los términos de los artículos 594-2 del Estatuto Tributario y 34-1 del Decreto 807 de 1993.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público se abstuvo de emitir concepto en esta instancia judicial.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación, le corresponde a la Sección determinar si el Banco de Occidente cumplió la obligación de declarar y pagar el impuesto de delineación urbana con ocasión de la expedición de una licencia de construcción sobre unos bienes de su propiedad mediante la figura de la agencia oficiosa o, si por el contrario, la declaración presentada por un tercero no surtió efectos jurídicos y, en consecuencia, se entiende incumplida la obligación tributaria a su cargo.

Para resolver el problema jurídico se analizarán las normas distritales que regulan el impuesto de delineación urbana, la figura de la agencia oficiosa en materia tributaria y la diferencia entre las declaraciones presentadas por no obligados y las declaraciones que se tienen como no presentadas.

2. El impuesto de delineación urbana en el Distrito Capital de Bogotá

2.1.- La norma vigente en materia del impuesto de delineación urbana en el Distrito Capital, al momento de expedirse la licencia de construcción No. LC-04-4-1381 del 29 de septiembre de 2004, que dio origen a la presente controversia, era el Decreto 352 de 2002.

En el artículo 71 de la citada norma se delimitó el hecho generador del impuesto de la siguiente manera:

“Artículo 71. Hecho generador: El hecho generador del impuesto de delineación urbana es la expedición de la licencia para la construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y urbanización de terrenos en el Distrito Capital de Bogotá.” (Subrayas fuera del texto).

2.2.- Mediante sentencia del 30 de mayo de 2011², esta Sección declaró la validez del artículo 71 transcrito, en vista de que pese a que el hecho generador adoptado por el Concejo Distrital –expedición de licencia de construcción-, pareciera, en principio, distinto al autorizado en la Ley 97 de 1913 y, posteriormente, en el Decreto 1333 de 1986, es decir, la realización de una obra, lo cierto es que la norma distrital no modifica dicho elemento, pues la licencia determina sólo el momento a partir del cual se hace exigible el impuesto.

De conformidad con dicha interpretación, que se reitera en la presente providencia, la exigibilidad del impuesto surge con la expedición de la licencia. Ese, entonces, es el momento indicado para establecer quién es el deudor o sujeto pasivo de la obligación tributaria.

2.3.- En principio, el sujeto pasivo del impuesto de delineación urbana es el propietario del bien inmueble o, incluso, quien ostente un derecho real frente al mismo, pues es a éstos a quienes la legislación colombiana habilita para obtener la licencia de construcción.

No puede perderse de vista que conforme lo disponía el artículo 8º del Decreto 1052 de 1998, reglamentario de la Ley 388 de 1997, vigente para la época de la expedición de la licencia LC 04-4-1381 de 2004, *“podrán ser titulares de licencias los titulares de derechos reales principales, los poseedores, los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia y los fideicomitentes de las mismas fiducias, de los inmuebles objeto de la solicitud.”*

Todo, porque hasta ese momento, la única actividad desplegada es la correspondiente a la expedición de la licencia –la obra no se ha empezado a construir-, y lo más probable es que sea el licenciatario el que ejecute las obras

² Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 30 de mayo de 2011, radicación número: 25000-23-27-000-2005-01665-01(17269). consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

autorizadas, así no sea directamente, ya que ésta determina “la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo³”.

2.4.- Si el impuesto es exigible al momento de la expedición de la licencia, no puede reclamarse su pago a un sujeto distinto a aquel que obtiene la misma.

Esa inferencia parte de la Ley 97 de 1913, que no estableció el sujeto pasivo del impuesto, y del Decreto Distrital 352 de 2002 que dispuso en su artículo 74, que los responsables del tributo son “los propietarios de los predios en los cuales se realiza el hecho generador del impuesto”.

Por eso, mediante otra norma, el Decreto 352 de 2008, se modificó la regulación del impuesto de Delineación Urbana en Bogotá, precisándose, que son sujetos pasivos del impuesto de delineación urbana los titulares de las licencias de construcción, en los términos del artículo 16 del Decreto Nacional 564 de 2006⁴ y las normas que lo modifiquen⁵.

2.5.- En ese orden de ideas, una interpretación finalista de las normas distritales, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 97 de 1913, permite concluir que el sujeto

³ Artículo 29 ibídem.

⁴ Dispone el artículo 16 del Decreto 564 de 2006: “**Artículo 16.** Titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción. Podrán ser titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción los titulares de derechos reales principales, los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia y los fideicomitentes de las mismas fiducias, de los inmuebles objeto de la solicitud. También podrán ser titulares las entidades previstas en el artículo 59 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, cuando se les haya hecho entrega del predio o predios objeto de adquisición en los procesos de enajenación voluntaria y/o expropiación previstos en los Capítulos VII y VIII de la Ley 388 de 1997. **Parágrafo.** Los poseedores solo podrán ser titulares de las licencias de construcción.”

⁵ Actualmente la titularidad de las licencias de construcción está regulada por el artículo 19 del Decreto 1469 de 2010 que dispone: “**Artículo 19.** Titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción. Podrán ser titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción los titulares de derechos reales principales, los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia y los fideicomitentes de las mismas fiducias, de los inmuebles objeto de la solicitud. También podrán ser titulares las entidades previstas en el artículo 59 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, cuando se les haya hecho entrega del predio o predios objeto de adquisición, en los procesos de enajenación voluntaria y/o expropiación previstos en los capítulos VII y VIII de la Ley 388 de 1997. Los propietarios comuneros podrán ser titulares de las licencias de que trata este artículo, siempre y cuando dentro del procedimiento se convoque a los demás copropietarios o comuneros de la forma prevista para la citación a vecinos con el fin de que se hagan parte y hagan valer sus derechos. En los casos de proyectos bifamiliares, será titular de la licencia de construcción el propietario o poseedor de la unidad para la cual se haya hecho la solicitud, sin que se requiera que el propietario o poseedor de la otra unidad concurra o autorice para radicar la respectiva solicitud. En todo caso, este último deberá ser convocado de la forma prevista para la citación a vecinos. **Parágrafo.** Los poseedores solo podrán ser titulares de las licencias de construcción y de los actos de reconocimiento de la existencia de edificaciones.”

pasivo del impuesto de delimitación urbana es el licenciario de la obra que se autoriza con dicho acto, el cual, por lo general, será el propietario del predio, pues es quien ostenta el *ius aedificandi*.

Todo, naturalmente, partiendo del supuesto de que el titular de la licencia es el propietario y de que, conforme con el Decreto 564 de 2006, también pueden serlo los sujetos titulares de derechos reales principales, los fideicomitentes o los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia, de los inmuebles objeto de la solicitud. Pero, en todo caso, titulares de derechos reales y/o poseedores.

3. La agencia oficiosa en materia tributaria

3.1.- El artículo 142 del Decreto Ley 1651 de 1961 regula la figura de la agencia oficiosa en materia tributaria, de la siguiente manera:

“Artículo 142. La presentación de las declaraciones de renta y patrimonio, sus correcciones y adiciones podrán hacerse por representantes, mandatarios o apoderados, o por personas autorizadas por el contribuyente, aun cuando no sean abogados inscritos.

Las personas que no demuestren las calidades a que se refiere el artículo anterior [ser apoderado] mediante documento auténtico, son directamente responsables del pago de los impuestos y sanciones que se liquiden con base en sus gestiones, a menos que el contribuyente por quien haya obrado las ratifique posteriormente.” (Resaltos y corchetes propios).

3.2.- Sobre la vigencia de la norma transcrita, su interpretación y la diferencia con lo dispuesto en el artículo 557 del Estatuto Tributario, esta Sección tuvo oportunidad de pronunciarse en la sentencia del 5 de agosto de 1996, proferida en el proceso con radicación número 7712, Consejero ponente: Germán Ayala Mantilla, de la siguiente manera:

“Ahora bien, en cuanto a la aplicación del artículo 142 del Decreto extraordinario 1651 de 1961, la Sala comparte el criterio expresado por el Tribunal de que esta norma se encuentra vigente y autoriza a personas que no

tengan la condición de representante, mandatorio o apoderado del contribuyente presenten por éste la declaración de renta, haciéndolos directamente responsables de las obligaciones que surjan de tal actuación, hasta cuando se verifique la correspondiente ratificación.

El anterior criterio se fundamenta simplemente en el hecho de que el artículo 142 del Decreto 1651 de 1961 así lo ordena, como bien lo relieves el Tribunal en la sentencia recurrida.

Resumiendo entonces los aspectos debatidos, en este proceso la Sala destaca los siguientes:

1. En materia de impuestos se acepta la representación como forma válida para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones de carácter formal.

2. La agencia oficiosa puede ser utilizada sin limitación alguna para el cumplimiento de todos y cada una de las obligaciones formales, incluida la presentación de las declaraciones tributarias.

3. El artículo 142 del Decreto 1651 de 1961 no fue derogado por el artículo 557 del Estatuto Tributario, pues el alcance de uno y otro, es complementario, toda vez que mientras el primero regula, en términos generales, la agencia oficiosa, el segundo establece ciertos adicionales como es el tener la condición de abogado cuando se da respuesta a requerimiento o se interponga recursos.” (Subrayas fuera de texto).

3.3.- La opción hermenéutica adoptada por la Sección en la providencia que se cita fue posteriormente reiterada y ampliada en la sentencia del 18 de septiembre de 1998, proferida en el proceso con radicado número 25000-23-27-000-11954-01-8927, Consejero ponente: Julio E. Correa Restrepo, con los siguientes argumentos:

“El tema de la agencia oficiosa, ha sido abordado por esta Sala en varias oportunidades, en las cuales ha sentado su criterio en relación con la vigencia y ámbito de aplicación de la agencia consagrada en el artículo 142 del Decreto 1651 de 1961, para precisar que la disposición actualmente se

encuentra vigente y que su preceptiva rige para el cumplimiento de todos los deberes formales.

Como la posición de la Sala no ha variado, para decidir el punto estima pertinente reiterar las precisiones que sobre el particular efectuó en el fallo del 5 de diciembre de 1996, expediente N° 7712, actor James Milfon Downs, C.P. Dr. Germán Ayala Mantilla, que sustentó la decisión del Tribunal (...)

La anterior posición, que en interpretación extensiva de la norma y no propiamente en aplicación analógica, adoptó la Sala, contrario a lo afirmado por el recurrente de la Nación no constituye una "irrupción en la facultad del legislador nacional para adecuar dicha figura a las circunstancias fiscales", sino que corresponde al cumplimiento (sic) del deber jurisdiccional en la sentencia de "analizar las normas jurídicas pertinentes", función para la que el ordenamiento prevé en la aplicación de las leyes a los casos particulares, la "interpretación por vía de doctrina en busca de su verdadero sentido" (art. 26 C.C).

Con tal finalidad, el ordenamiento consagra diversas reglas de interpretación (hermenéutica) a fin de desentrañar el sentido y alcance de las normas jurídicas aplicables y resolver las situaciones conflictivas u oscuras que puedan presentarse en la aplicación de la ley al decidir un asunto concreto.

También se prevén mecanismos legales o procedimientos de integración para agregar al derecho soluciones que éste no ha formulado. Así el artículo 8° de la Ley 153 de 1887, armónico con el 37-8 del C.P.C., establece la aplicación analógica o indirecta de la ley para cuando no exista ley exactamente aplicable al caso, evento en el cual se acude a normas que regulen asuntos semejantes, esto es, se busca una disposición que guarde identidad esencial con el asunto que se resuelve.

Igualmente, a diferencia de la aplicación analógica de la ley; por inexistencia de fuente jurídica, en la técnica de interpretación extensiva, la norma

pertinente existe y se aplica a casos no contemplados en su letra pero sí en su espíritu y la solución emerge de la misma norma.

En efecto, la interpretación extensiva de la ley opera cuando el caso se subsume en la hipótesis de la norma, aunque en su tenor literal no esté expresamente señalado, evento que se configuró en el sub lite, en el que la norma pertinente es el artículo 142 del Decreto 1651 de 1961. Precepto que señala únicamente a “ las declaraciones de renta y patrimonio”, por lo que si bien no se contempló la procedencia de la agencia oficiosa respecto de las declaraciones de ventas, por la sencilla razón ampliamente conocida de que para la época no existían, ello no es óbice para que acudiendo al espíritu, e intención de la ley y la realidad existente, deba entenderse que implícitamente el mecanismo cubija todas las declaraciones tributarias.

En este orden de ideas y si como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Sala, la agencia oficiosa puede ser empleada sin limitación alguna para el cumplimiento de los diversos deberes formales que la ley establece a cargo de los contribuyentes, entre los cuales se cuenta el de presentar declaraciones tributarias, una de cuyas especies es la del impuesto sobre las ventas, la objeción planteada por la demandada que considera inaplicable la disposición para las declaraciones de ventas, por no contemplarlas expresamente, carece de fundamento máxime si se observa que desconocen la agencia oficiosa frente a aquellas personas que de buena fe desean cumplir con sus obligaciones fiscales, resulta contrario a principios de justicia y equidad.” (Subrayas propias).

3.4.- La lectura del artículo 142 del Decreto 1651 de 1961, en concordancia con la interpretación que esta Corporación ha hecho de dicho mandato, permite concluir que la figura de la agencia oficiosa puede ser utilizada en materia tributaria para cumplir con cualquier tipo de obligaciones formales, entre las que se encuentra la de presentar declaraciones tributarias.

En ese sentido, se debe entender como cumplida la obligación formal a cargo del contribuyente, cuando un tercero, así no sea su apoderado ni esté expresamente

autorizado, presente por él, la declaración de un impuesto a su cargo. Y, con mayor razón, se debe tener como pagado un impuesto cuando un agente oficioso le paga a la Administración Tributaria el valor correspondiente a un tributo a cargo de otra persona, siempre y cuando se pueda identificar con claridad el contribuyente y/o el objeto del impuesto en la respectiva declaración o en el documento soporte del pago.

Recuérdese que de conformidad con el artículo 1630 del Código Civil⁶, tratándose de obligaciones fungibles, como la de pagar una suma de dinero por concepto de impuestos, el pago tiene poder liberatorio aun cuando sea hecho por un tercero, ajeno a la relación jurídico-tributaria.

3.5.- Conforme lo dispone el artículo 142 del Decreto 1651 de 1961, los agentes oficiosos son directamente responsables del pago de los impuestos y sanciones que se liquiden con base en sus gestiones, a menos que el contribuyente por quien haya obrado las ratifique posteriormente.

Así las cosas, en el evento de existir ratificación de las gestiones del agente oficioso, el contribuyente se hace responsable de la liquidación y pago hecho por el tercero, sin perjuicio de las obligaciones que surjan del contrato de agenciamiento, según las reglas establecidas en los artículos 2304 y siguientes del Código Civil.

3.6.- Para que opere la agencia oficiosa en materia tributaria respecto al cumplimiento de obligaciones formales, no es necesario, contrario a lo afirmado por el Distrito Capital, que se configure un caso fortuito o una fuerza mayor que le impida al contribuyente presentar por sí mismo la respectiva declaración, pues el legislador así no lo exige.

Si bien la prueba del caso fortuito o la fuerza mayor se debe exigir, cuando el contribuyente los alegue, para los eventos consagrados en los numerales a) y d) del artículo 580 del Estatuto Tributario, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 557 ibídem, conforme lo dispuso la Corte Constitucional en la sentencia C-690 de 1996, eso no significa que en todos los casos en que se obre mediante agente oficioso deban demostrarse dichos eventos.

⁶ "ARTICULO 1630. <PAGO POR TERCEROS>. Puede pagar por el deudor cualquiera persona a nombre de él, aún sin su conocimiento o contra su voluntad, y aún a pesar del acreedor. Pero si la obligación es de hacer, y si para la obra de que se trata se ha tomado en consideración la aptitud o talento del deudor, no podrá ejecutarse la obra por otra persona contra la voluntad del acreedor."

Precisamente, la sentencia C-690 de 1996, ante la omisión legislativa en el tema, amplió los casos en los que los contribuyentes pueden actuar ante la Administración Tributaria mediante agente oficioso, sin que las declaraciones presentadas por terceros o en lugares diferentes a los señalados para el efecto, se tengan como no presentadas.

No es otra la razón por la que la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 557 del Estatuto Tributario y de los numerales a) y d) del artículo 580 ibídem, en el entendido de que fueran interpretados *“tomando en consideración las situaciones concretas de caso fortuito o fuerza mayor que puedan exculpar al contribuyente que no ha presentado la declaración tributaria en las condiciones señaladas por la ley”*.

4. Lo probado en el proceso

4.1.- En el proceso se encuentra demostrado que el 29 de septiembre de 2004, el Curador Urbano No. 4 de Bogotá concedió la licencia de construcción No. LC 04-4-1381, en la modalidad de obra nueva, para los bienes inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias No. 050N20334025 y 050N20334026, **de propiedad del Banco de Occidente**, con el fin de construir la etapa 4 de la Urbanización Pinar de la Fragua en la localidad de Suba⁷.

4.2.- Para efectos de expedir el acto, el Curador verificó el cumplimiento de la obligación de pagar el impuesto de delineación urbana correspondiente, por lo que en el numeral 12 del formulario de expedición de la licencia de construcción dejó constancia de los siguientes datos (fl. 40):

- Número de recibo de pago: 07201110002322
- Fecha de pago: 10-9-04
- Valor: \$48.000.000

4.3.- En concordancia con lo anterior, está probado que el 10 de septiembre de 2004, es decir, antes de la expedición de la licencia de construcción, la señora Clara Inés Serrano V. pagó la suma de \$48.000.000 por concepto de impuesto de delineación urbana respecto a la construcción de una obra nueva que se realizaría

⁷ Cfr. Fls. 40 (licencia de construcción) y 161 a 164 (certificados de tradición y libertad).

en el bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N2033425 (fl. 159).

Dicho pago fue efectuado en Bancolombia e identificado con el número 07201-11000232-2, según consta en el sello de la entidad financiera.

No obstante, se observa que en el formulario de la declaración, la señora Serrano **identificó como contribuyente a la sociedad Inversiones Paladines S.A., a pesar de que el bien era de propiedad del Banco de Occidente.**

4.4.- También está probado que mediante auto del 25 de julio de 2006, la Administración Distrital ordenó practicar inspección tributaria al contribuyente Inversiones Paladines S.A. *“respecto al impuesto de Delineación Urbana correspondiente a las licencias de construcción otorgadas entre Julio de 2004 y Diciembre de 2005”* (fl. 135).

En virtud de dicha inspección, se le solicitó a la sociedad el presupuesto de la obra relacionada con la licencia de construcción No. LC 04-4-1381 (fl. 136), requerimiento que fue atendido el 19 de abril de 2007, tal como consta en el documento que obra en los folios 141 y 142 del expediente, en el que se le informó a la Administración que pese a que la obra no había sido llevada a cabo, Inversiones Paladines pagó el impuesto de delineación urbana correspondiente a dicha licencia.

La Sección desconoce cómo terminó el proceso de fiscalización adelantado contra Inversiones Paladines, pues eso no fue objeto de prueba en el proceso judicial.

4.5.- El 3 de junio de 2009, el Distrito profirió el Requerimiento de Información No. 2009EE 417634, en el que le solicitó al Banco de Occidente información financiera y contable relacionada con la obra *“realizada”* con ocasión de la licencia de construcción No. LC 04-4-1381 del 29 de septiembre de 2004 (fl. 149).

Dicho requerimiento fue contestado por la entidad financiera en los siguientes términos (fl. 150-151):

“... es necesario resaltar que el Banco de Occidente adquirió a título de Dación en Pago el citado bien el 24 de diciembre de 2001; los lotes de terreno a la sazón recibidos se encuentran ubicados en la Carrera 54 No. 149-23, antes Transversal 46 No. 145-23 y en la Carrera 54 No. 150-27, antes Transversal 46 No. 145-49, de esta ciudad, según consta en las respectivas anotaciones

efectuadas en los folios de Matrícula inmobiliaria Nos. 50N-20334026 y 50N-20334025.

Adicionalmente, nos permitimos informar que el 30 de noviembre de 2005 esta entidad vendió los mencionados inmuebles a la sociedad CANALES ANDRADE Y CIA. S EN C., como se observa en los mismos Certificados de Tradición y Libertad, expedidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Norte, de los cuales nos permitimos acompañar copia en seis (6) folios.

Por último es forzoso indicar que el BANCO DE OCCIDENTE no realizó ningún tipo de construcción sobre los mencionados inmuebles, y por contera no aparece en nuestros archivos la solicitud de trámite o expedición de la mencionada Licencia de Construcción.

Quiere significarse con lo anterior, que el BANCO DE OCCIDENTE no está en posibilidad física de demostrar los valores pagados por la construcción realizada, ya que no fue realizada por esta entidad algún tipo de construcción, y por idéntica razón tampoco hay lugar a presentar la declaración de corrección.

Solicito en consecuencia que el BANCO DE OCCIDENTE sea desvinculado de la actuación administrativa adelantada” (Subrayas fuera de texto).

4.6.- El 7 de julio de 2009, la Administración Tributaria realizó visita a las instalaciones del Banco de Occidente, en la que le solicitó, según consta en el acta de la visita que obra en el folio 173, “*certificación del Revisor Fiscal de Paladines o Espacios Inmobiliarios donde conste que no hay afectación contable por cuanto no se realizó la obra*”, en vista de que el Banco informó no tener conocimiento de la licencia solicitada sobre los bienes de su propiedad.

4.7.- El 23 de julio de 2009, la Administración Distrital profirió contra el Banco de Occidente el Emplazamiento para Declarar No. 2009 EE579947 (fl. 182-183).

Por tal razón, el 18 de agosto de ese mismo año, **el representante legal del Banco de Occidente, amparado en el artículo 142 del Decreto 1651 de 1961, ratificó “la declaración tributaria presentada con pago el 10 de enero de 2004 en el Banco Bancolombia, por la sociedad INVERSIONES PALADINES S.A., en formulario No. 10601000008379-0, a la que correspondió el autoadhesivo No. 07201-11000232-2, correspondiente a la expedición de la licencia de construcción LC-04-4-1381 expedida el 29 de septiembre de 2004, por la obra realizada en el predio ubicado en la KR 54 149 23 (antes TV 46 145 23) de la ciudad de Bogotá”** (fls. 190-192).

Con fundamento en dicha ratificación, el Banco dio respuesta al emplazamiento para declarar, alegando la firmeza de la declaración (fls.184-189).

4.8.- Mediante las Resoluciones No. 784DDI228622 del 3 de septiembre 2009 y 2009881DDI235879 del 29 de septiembre de ese mismo año, la Administración Distrital le impuso al Banco de Occidente sanción por no declarar (fls. 213-218) y realizó la liquidación oficial de aforo del impuesto de delineación urbana (fls. 219-225), respectivamente.

Por la Resolución No. DDI193485 del 30 de septiembre de 2010, el Distrito resolvió de manera desfavorable, los recursos de reconsideración interpuestos por el contribuyente contra dichos actos (fls. 279-285).

5. Análisis del caso concreto

5.1.- De las pruebas aportadas al proceso, para la Sección es claro que el 29 de septiembre de 2004 se expidió una licencia de construcción sobre unos bienes de propiedad del Banco de Occidente y que el impuesto de delineación causado por ese hecho generador fue declarado y pagado por la sociedad Inversiones Paladines S.A. el 10 de septiembre de ese mismo año, sin mandato o autorización del Banco, pues éste no conoció ni participó en el proceso de licenciamiento que se adelantó sobre los bienes de su propiedad.

5.2.- Como se explicó en el aparte 2 de las consideraciones de esta providencia, era el Banco de Occidente, no la sociedad Inversiones Paladines S.A., el sujeto pasivo del impuesto de delineación urbana, ya que la obligación tributaria nació en virtud de la licencia expedida sobre los bienes de su propiedad, independientemente de que la obra no fuera realizada.

No obstante, no puede perderse de vista que, como se expuso en aparte precedente, **en virtud del artículo 1630 del Código Civil, el pago hecho por Inversiones Paladines, tercero ajeno a la relación jurídico-tributaria, tiene poder liberatorio y, en ese sentido, no puede el Distrito Capital exigirle al Banco de Occidente un nuevo pago.**

5.3.- Para la Sala, la declaración presentada por Inversiones Paladines **sí surtió efectos jurídicos.**

Contrario a lo sostenido por el Distrito, no estamos frente a una declaración tributaria presentada por un no obligado a declarar, sino frente a la declaración presentada por un tercero a nombre de otro o, en otras palabras, de la agencia de negocios ajenos, para usar los términos del artículo 2304 del Código Civil, figura jurídica que está expresamente autorizada en materia tributaria por el artículo 142 del Decreto 1651 de 1961, como se explicó.

Y eso es así porque en la declaración del impuesto de delineación urbana presentada por Inversiones Paladines, a pesar de que no se identificó al Banco de Occidente como el contribuyente obligado a pagar el impuesto, **sí se registró la dirección y la matrícula inmobiliaria del inmueble de propiedad del Banco, que fue objeto de solicitud de licencia de construcción.**

5.4.- Inversiones Paladines, al declarar y pagar el impuesto de delineación urbana en virtud de una solicitud de licencia de construcción que presentó sobre un bien inmueble de propiedad de otro, **está obrando como agente oficioso de quien, en principio, es el sujeto pasivo del impuesto en calidad de propietario del bien objeto de licenciamiento, es decir, del Banco de Occidente.**

En esas circunstancias, no son aplicables los artículos 594-2 del Estatuto Tributario Nacional y 34-1 del Decreto Distrital 807 de 1993.

5.5.- No puede perderse de vista que la causación del impuesto de delineación urbana no se modifica por el hecho de que éste haya sido pagado por Inversiones Paladines como agente oficioso del Banco de Occidente, pues, se reitera, el pago realizado por un tercero, ajeno a la relación jurídico-tributaria, no convierte a este último en sujeto pasivo del gravamen, **ya que se realiza a nombre del obligado y no en calidad de deudor, y, por ende, también extingue la obligación tributaria del agenciado.**

Refuerza esta tesis la misma naturaleza de la licencia de construcción, como acto de autorización para la realización de un desarrollo urbanístico o la modificación de uno existente, en el que se plasma la conformidad de la obra proyectada, con las normas urbanísticas aplicables en el sector en que se adelantará.

Luego, como la licencia no responde a las condiciones particulares del licenciatario, sino del predio, la obligación tributaria que surge de la misma debe entenderse relacionada y cumplida respecto del inmueble objeto de licenciamiento.

5.6.- La Sección no desconoce que la declaración presentada por Inversiones Paladines adolece de defectos formales, ya que, como lo sostiene el Distrito, se debió haber identificado al Banco de Occidente como el contribuyente.

No obstante, dicho defecto no tiene la virtualidad de dejar sin efectos jurídicos la declaración presentada, pues, se reitera, el bien objeto del licenciamiento era perfectamente identificable, así como el propietario del mismo y, por ende, el sujeto pasivo del impuesto.

5.7.- Si en virtud de lo dispuesto en el artículo 580, literal b), la Administración Tributaria Distrital consideraba que se debía tener como no presentada la declaración del impuesto de delineación urbana respecto de la construcción que se realizaría en el bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N20334025 de propiedad del Banco de Occidente, así lo debió haber declarado mediante acto administrativo.

Recuérdese que de manera reiterada esta Corporación ha manifestado que la ocurrencia de cualquiera de las causales del artículo 580 del Estatuto Tributario, para considerar como no presentadas las declaraciones tributarias, no opera *ipso jure*, o de pleno derecho, sino que debe ser materia de un acto que así lo declare, en garantía del derecho de defensa que asiste al contribuyente o responsable para hacer valer los factores y conceptos de su liquidación privada⁸.

⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencias del 8 de marzo de 1996, expediente 7471, Consejero ponente: Julio E. Correa Restrepo; 5 de julio de 1996, expediente No. 7770, Consejera ponente: Consuelo Sarria O.; 14 de agosto de 1998, radicación No: 25000-23-27-000-12041-01 8960. Consejero ponente: Delio Gómez Leyva; 30 de noviembre de 2006, expediente 15748, Consejera ponente: Ligia López Díaz; 26 de octubre de 2009, expediente: 17045, Consejero ponente: William Giraldo Giraldo; 25 de junio de 2012, radicación No.: 25000-23-27-000-2005-00570-01(17845), Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; entre otras.

5.8.- En ese orden de ideas, se confirmará la sentencia apelada, que accedió a las pretensiones de la sociedad demandante, toda vez que se entiende cumplida la obligación tributaria que surgió con ocasión de la expedición de la licencia de construcción No. LC-04-4-1381, en tanto Inversiones Paladines presentó y pagó la declaración del impuesto de delineación urbana el 10 de septiembre de 2004, actuación que fue ratificada por el Banco de Occidente, sujeto pasivo del tributo.

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

FALLA

1.- Se **CONFIRMA** la sentencia de 27 de septiembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que accedió a las pretensiones de la demanda.

2.- **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ