



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

**CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, D.C., seis (6) de octubre de dos mil veintidós (2022)**

<b>Referencia</b>	Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>Radicación</b>	25000-23-37-000-2016-00570-01 (26135)
<b>Demandante</b>	CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR COLSUBSIDIO
<b>Demandado</b>	SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL DE BOGOTÁ
<b>Temas</b>	Impuesto predial 2012. Prevalencia de la prueba del uso real del predio sobre la información catastral. Demostración de las características del predio al momento de la causación del tributo

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada, contra la sentencia del 24 de septiembre de 2020, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que decidió lo siguiente<sup>1</sup>:

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones n° 42422DDI094654, 42423DDI094655 ambas del 18 de diciembre de 2014 y DDI053079 de 2 de octubre de 2015, proferidas por el Jefe de la Oficina de Liquidación de la Subdirección de Gestión del Sistema Tributario y el Jefe de la Oficina de Recursos Tributarios de la Dirección de Impuestos de Bogotá, mediante las cuales modificó las declaraciones privadas del impuesto predial unificado sobre los inmuebles identificados con CHIP AAA0083FZSY y AAA0083MTRU, por el año gravable 2012, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO: DECLARAR** la firmeza de las declaraciones privadas presentadas por la CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR –COLSUBSIDIO, por concepto del impuesto predial unificado correspondiente a los predios ubicados en la carrera 17 36-74 (Chip AAA0083FZSY) y en la calle 27 24-87 (chip AAA0083MTRU), para el año 2012.

**TERCERO:** No se condena en costas por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**CUARTO:** Conforme a los Acuerdos PCSJA2020-11567 de 5 de junio de 2020 y CSJBTA 20-60 de 16 de junio de 2020, proferidos por el Consejo Seccional de la Judicatura, respectivamente, **NOTIFICAR ELECTRÓNICAMENTE** la presente providencia (...).

**QUINTO:** En firme esta providencia, archívese el expediente (...)."

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

El 4 de mayo de 2012 la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio (en adelante Colsubsidio) presentó sus declaraciones por el impuesto predial del año 2012, de los inmuebles ubicados en la Carrera 17 # 36-74 y en la Calle 27 #24-87, aplicando la tarifa 6.5 por mil relativa al uso dotacional y mixto, respectivamente.

Previa expedición de requerimiento especial, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, expidió las Liquidaciones de Revisión Nros. 42422DDI094654 y

<sup>1</sup> Índice 2 de Samai. "EXPEDIENTE DIGITAL". "ED\_CUAD2CD6FOLIO281\_TESTIGODOCUMENTAL(.pdf) NroActua 3"



42423DDI094655, ambas del 18 de diciembre de 2014, que en ese orden, modificaron las declaraciones tributarias de los inmuebles ubicados en la Carrera 17 # 36-74 y la Calle 27 #24-87, para determinarles la tarifa del 9.5 por mil prevista para los predios de uso comercial. Lo que llevó a liquidar en cada acto un mayor impuesto a cargo de \$2.235.000 y de \$77.252.000, e imponer sanción por inexactitud de \$3.576.000 y de \$123.603.000 (fls.37 a 45).

Contra las anteriores decisiones la demandante presentó recursos de reconsideración, los cuales fueron resueltos por la entidad de manera conjunta en la Resolución Nro. DDI053079 del 2 de octubre de 2015, en el sentido de confirmar lo decidido en los actos iniciales de liquidación (fls.60 a 65).

## ANTECEDENTES DEL PROCESO

### Demanda

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), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones (fl.7):

- “1. Declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos:
  - i) Las liquidaciones oficiales de revisión identificadas con los números 2014EE417605 (Resolución No. 42422DDI094654) y 2014EE417606 (Resolución No. 42423DDI094655), ambas del 18 de diciembre de 2014, proferidas por la Oficina de Liquidación de la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, mediante las cuales se modifica y liquida oficialmente la declaración del impuesto predial unificado correspondiente a la vigencia del año 2012, determinando un mayor impuesto a cargo e imponiendo sanciones por inexactitud, respecto de los predios identificados con CHIP: AAA0083FZSY y AAA0083MTRU, matrículas inmobiliarias: 50C-820714 y 50C-49583, ubicados en la carrera 17 No. 36-74 y en la calle 27 No. 24-87 de Bogotá, respectivamente.
  - ii) La resolución número DDI053079 del 2 de octubre de 2015, proferida por la Oficina de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, por medio de la cual se resolvieron, de manera acumulada, los recursos de reconsideración interpuestos en contra de las liquidaciones oficiales de revisión, confirmándolas.
2. Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos antes mencionados, y a título de restablecimiento del derecho, declarar que las declaraciones del impuesto predial unificado por la vigencia del año 2012, correspondientes a los inmuebles ubicados en la carrera 17 No. 36-74 y en la calle 27 No. 24-87 de Bogotá, presentadas por LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COLSUBSIDIO, se encuentran en firme y, en consecuencia, no hay lugar a pagar un mayor impuesto ni sanciones por inexactitud.”

A los anteriores efectos, el demandante invocó como violados los artículos 29 de la Constitución Política; 25 del Decreto Distrital 352 de 2002; 1 y 2 del Acuerdo 105 de 2003; 187 del Decreto 1333 de 1986; 744 (numeral 3) del Estatuto Tributario; 113 del Decreto Distrital 807 de 1993; y la Ley 44 de 1990.

Los cargos de nulidad se resumen así:

### 1. Los actos fueron expedidos sin tener en cuenta el uso real del predio

Señaló que el uso real de los inmuebles ubicados en la carrera 17 # 36-74 y en la calle 27 #24-87, era dotacional y mixto, respectivamente, y no comercial como lo



estableció la administración con fundamento en la información suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, sin aceptar pruebas y argumentos que controvirtieran la información catastral.

Sostuvo que para determinar el uso de un predio y, por ende, la tarifa aplicable, la certificación catastral constituye una prueba válida, pero no por ello la información allí consignada era inmodificable, en tanto podía estar desactualizada, como ocurre en el presente caso. Que, aceptar lo contrario atentaría contra los principios de justicia y equidad.

Al respecto citó la sentencia del Consejo de Estado del 24 de mayo de 2012 (exp.17715, C.P. Hugo Fernando Bastidas), según la cual, las características y particularidades de cada predio, respecto del impuesto predial, deben prevalecer sobre la información catastral, ya que en muchos casos esta puede resultar desajustada a la realidad.

Expuso que la citada Corporación<sup>2</sup> también ha señalado que los errores que presente la información catastral y las modificaciones a que haya lugar, pueden ser acreditadas ante el fisco dentro del proceso de determinación del impuesto predial, caso en el cual, la carga probatoria le corresponde a quien se encuentre interesado en demostrar que tal información no está actualizada o es incorrecta.

Concluyó que negarle al contribuyente la posibilidad de demostrar las inconsistencias de la información catastral, constituye una vulneración al derecho de defensa y al debido proceso, así como el desconocimiento de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

## **2. El uso real del suelo de los predios objeto de estudio**

### **2.1. El predio ubicado en la calle 27 Nro. 24-87 es de uso mixto**

Afirmó que este predio era de uso mixto, pues allí funcionaba el Teatro Colsubsidio Roberto Arias Pérez, el Centro Médico Calle 26, las oficinas administrativas de la Caja, y el Supermercado Colsubsidio.

Explicó que en el Teatro Colsubsidio se desarrollaban actividades culturales que no reportaban ningún tipo de utilidad para la Caja, en consecuencia, encajaba dentro del concepto de uso dotacional. Lo que concuerda con lo previsto en el artículo 312 del Acuerdo Nro. 6 de 1990, que describe al teatro como un ejemplo de predio con uso institucional.

Aclaró que para efectos del uso del suelo y la categoría tarifaria, el término “*INSTITUCIONAL*” era sinónimo de “*DOTACIONAL*”, según lo prescribió la administración en el Concepto 1025 de 2004 “*Como podemos observar, se suprimió la clasificación de INSTITUCIONAL, pero usó en su reemplazo y asimiló esta expresión bajo el término DOTACIONAL.*”

Que en el mencionado predio también funcionaba el Centro Médico Calle 26, que era la dependencia de la IPS de Colsubsidio, donde se prestaba el servicio de salud y contaba con los permisos y licencias exigidos por la ley. Y en lo que respecta a las oficinas administrativas, explicó que en las mismas funciona la Caja de Compensación Familiar, entidad encargada de recaudar y distribuir el subsidio

<sup>2</sup> Al respecto citó las sentencias del 8 de noviembre de 2007, exp.15958, C.P. Ligia López Díaz; y del 24 de mayo de 2012, exp.17715, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



familiar, mecanismo que permitía redistribuir el ingreso de los sectores más deprimidos de la sociedad.

En ese contexto, era evidente que el predio por ser de uso mixto estaba sujeto a la tarifa prevista para los predios de uso dotacional, según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo 105 de 2003.

Puso de presente que anteriores períodos (2001, 2004, 2006 a 2008), la administración adelantó actuaciones administrativas por motivos idénticos, en las que aceptó el uso institucional o dotacional del predio en cuestión. Por tanto, no tenía sentido que sin haber variado la situación legal y fáctica del bien, la demandada insistiera en la tarifa prevista para predios comerciales, atentando contra el principio de economía procesal.

## **2.2. El predio ubicado en la carrera 7 Nro. 36-74 era de uso dotacional**

Expuso que hasta el año 2015, en el inmueble funcionó el Centro de Atención al Usuario de la Entidad Prestadora de Servicios de Salud del Régimen Subsidiado (EPS-S), administrado y operado por Colsubsidio, en donde se ofrecían servicios de salud a los afiliados del régimen subsidiado, por lo que era claro que se trataba de un predio dotacional, comoquiera que contaba con un equipamiento colectivo tipo salud y bienestar social, y no de un predio comercial como erradamente aparecía en la información catastral que sirvió de base para la liquidación oficial del tributo.

Anotó que en vigencias anteriores (2006 y 2007), se adelantaron actuaciones administrativas por motivos idénticos al caso discutido, las cuales se decidieron a favor de Colsubsidio. Aclaró que en la actualidad el predio tenía una destinación distinta, ya que a partir el segundo semestre del 2015 Colsubsidio renunció a operar el régimen subsidiado.

## **3. Indebida valoración de las pruebas que desvirtuaban la información catastral**

Adujo que la demandada no tuvo en cuenta las pruebas aportadas en vía gubernativa y solo se limitó a indicar en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración, que gozaba de independencia, autonomía y funciones propias de la autoridad catastral, desconociendo la importancia de la valoración probatoria como parte de la motivación de los actos administrativos<sup>3</sup>.

Que las pruebas aportadas consistieron en las declaraciones del impuesto predial del año 2012; el certificado de cumplimiento para IPS otorgado por la Secretaría de Salud de la Alcaldía Mayor de Bogotá; un trabajo audiovisual y fotográfico; licencias de construcción; las Resoluciones Nros. 14518 del 15 de febrero de 2005, 116054 y 116072 del 11 de septiembre de 2008, y el Auto de archivo Nro. 2010EE129500 del 22 de abril de 2010, todos proferidos por el Distrito; y las Resoluciones Nros. 0131 de 2000 y 0584 de 2001 expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

Destacó que el predio ubicado en la calle 27 Nro. 24-87 popularmente denominado "COLSUBSIDIO CALLE 26" era ampliamente conocido por la mayoría de los habitantes de Bogotá desde hace varios años por su uso, destinación, dependencias y características. Circunstancia que encajaba dentro de la noción de hecho notorio.

<sup>3</sup> Al respecto citó la sentencia del 26 de julio de 2012, exp.17388, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.



## Oposición de la demanda

La entidad demandada controvertió las pretensiones de la demanda en los siguientes términos (fls.155 a 168):

Señaló que si la actora no estaba de acuerdo con la información catastral, le asistía el derecho de accionar ante U.A.E. de Catastro Distrital mediante las acciones que le otorga la ley, en procura de determinar la veracidad de su argumentación.

Puso de presente que los actos demandados estuvieron debidamente motivados, toda vez que se fundaron en las normas legales y en la información oficial reportada en el Sistema Integrado de Información Catastral, cuyo reflejo documental es el boletín catastral, que goza de presunción de legalidad. Que mientras esa presunción no sea desvirtuada, la información catastral debe ser tenida en cuenta por el contribuyente y por la administración, comoquiera que todos los elementos que aparecen allí (destino y tarifa) son determinables para liquidar el impuesto predial, tal como lo prevé la Ley 14 de 1983, modificada por la Ley 75 de 1986.

Sostuvo que en relación con los precedentes jurisprudenciales citados en la demanda, no le asiste razón al actor, toda vez que no aportó en vía gubernativa ni en la contenciosa prueba suficiente que desvirtúe el destino registrado en el boletín catastral.

Precisó que no vulneró el debido proceso de la demandante, por cuanto en todas las etapas del proceso de fiscalización ésta tuvo la oportunidad de actuar, debatir, controvertir y cuestionar los actos expedidos por la administración. Así mismo, las pruebas allegadas al expediente fueron debidamente valoradas, y en cuanto a la información registrada en catastro y la destinación advertida por la demandante, era dicha entidad la encargada de desvirtuar o confirmar esa información, bien con los documentos allegados o mediante visita a los predios, actividades que, en todo caso, no estaban en cabeza de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, según lo estipulado en el Decreto 807 de 1993.

Explicó que la categoría tarifaria está enmarcada en la ley, la cual no se determina con el objeto social del contribuyente, como pretende hacerlo ver el demandante. Sumado a esto, tampoco era procedente que solo hasta la presentación de la demanda manifestara que la información que reposa en la unidad de catastro estuviera errada o desactualizada, con el fin de hacer valer sus afirmación ante una entidad distrital diferente a la inicialmente obligada como lo era la U.A.E. de Catastro Distrital.

Afirmó que a la Dirección Distrital de Impuestos no le competía resolver sobre la información registrada por la U.A.E. de Catastro Distrital, pues su obligación se concretaba únicamente en liquidar oficialmente el tributo. De manera que, como las liquidaciones privadas de la demandante no estaban ajustadas a derecho, al determinar la tarifa y destino de los predios de una forma diferente a la consignada en los boletines catastrales, era procedente la inexactitud determinada en los actos enjuiciados.

Sostuvo que si bien los procesos de fiscalización previos al discutido habían sido fallados a favor de la demandante, estos no era objeto de controversia en este proceso.



Advirtió que no es cierto que la administración hubiere incurrido en una falta de valoración probatoria, pues las pruebas fueron estudiadas en conjunto, y lo que sucede es que el demandante se limitó a realizar afirmaciones sin sustento alguno.

Frente al hecho según el cual era notorio para la comunidad el uso, destino, dependencias y características particulares del inmueble ubicado en la calle 27 #24-87, adujo que esto carecía argumentación jurídica y fue planteado en la demanda con el único fin de desatender la normativa técnica aplicable al caso.

### **Sentencia apelada**

El Tribunal declaró la nulidad de los actos demandados, con fundamento en lo siguiente<sup>4</sup>.

Precisó que el Consejo de Estado<sup>5</sup> ha señalado que si bien la información catastral es la fuente principal para determinar la base gravable del impuesto predial, esta puede ser desvirtuada por el contribuyente con otras pruebas que demuestren las circunstancias reales del bien inmueble.

Respecto del **bien inmueble ubicado en la carrera 17 #36-74**, que según el boletín catastral con fecha de actualización del 31 de diciembre de 2013 tenía como destino el 21: “*COMERCIO EN CORREDOR COM*”, y USO “*020 OFICINAS Y CONSULTORIOS NPH*”, advirtió que de conformidad con las pruebas aportadas al expediente allí se encuentra la EPS-S Colsubsidio en la cual se presta atención al usuario. Preciso que, según la información brindada por la Superintendencia de Salud, para el año 2012, Colsubsidio estaba activo como EPS del régimen subsidiado, por lo que prestaba servicios de salud, circunstancia que había sido ratificada por la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

Sumado a lo anterior, en la certificación de la Superintendencia de Salud del 4 de julio de 2017, se informa que la actora se había retirado voluntariamente como EPS del régimen subsidiado desde el año 2015, lo cual había sido autorizado mediante la Resolución 1226 de 15 de julio de 2015. Por tanto, solo a partir del año 2015 la EPS-S Colsubsidio dejó de estar habilitada como Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado, no obstante, la habilitación como IPS (Institución Prestadora de Servicios de Salud) databa desde el año 2003 hasta la fecha de la certificación.

De manera que, al predio no le correspondía el uso comercial, sino que estaba destinado a la prestación de servicios de salud, toda vez que en el mismo se desarrollaba la atención de los usuarios de la EPS-S Colsubsidio, lo que permitía evidenciar que para el año 2012, su destino y uso era dotacional de tipo salud.

En lo que respecta al **predio ubicado en la calle 27 #24-87**, que según el boletín catastral actualizado al 31 de diciembre de 2013 tenía como “*destino 21: COMERCIO EN CORREDOR COM*”, y USOS “*corredor comercial NPH o hasta 3 unidades PH, oficinas y consultorios NPH, depósitos de almacenamiento NPH, teatros y cinemas NPH, restaurantes NPH y parqueadero cubierto NPH*”, precisó que allí se presentaban varias actividades económicas, tales como, el supermercado, el teatro Colsubsidio Roberto Arias Pérez, oficinas administrativas y el centro médico calle 26.

<sup>4</sup> Índice 2 de Samai. “*EXPEDIENTE DIGITAL*”. “*ED\_CUAD2CD6FOLIO281\_TESTIGODOCUMENTAL(.pdf)* NroActua 3”

<sup>5</sup> Al respecto citó las sentencias del 22 de septiembre de 2016, exp.19866. Sentencia del 24 de mayo de 2012, exp.17715, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



En relación con el centro médico calle 26 pudo constatar que éste contaba con consultorios médicos de varias áreas, y que prestaba servicios desde el año 2003 hasta el 2017, que fue la fecha en que la Secretaría Distrital de Salud expidió la certificación al respecto.

Precisó que, si bien el material audiovisual aportado por la actora había sido grabado en el año 2015, es decir, con posterioridad al período objeto de fiscalización, en el expediente reposaban declaraciones del personal médico del centro médico calle 26 que daban fe de su vinculación laboral desde hacía más de 6 años. Lo que significaba que para el período 2012, en el predio objeto de gravamen se prestaba el servicio de salud.

En ese sentido, estimó en el predio en cuestión se realizaban actividades de comercio (supermercado, culturales (teatro), administrativas (oficinas administrativas) y salud (centro médico), de lo cual no se podía concluir que su destino y uso solamente era comercial, pues era claro que allí se prestaban también servicios de salud y cultural. De manera que, el bien tenía un uso mixto, en tanto tenía uso comercial y estaba destinado a la prestación de servicios de salud y cultura, lo que a su vez lo convertía en un predio dotacional.

En ese contexto concluyó que los actos demandados eran nulos por desconocer las características físicas de los bienes objeto de gravamen. A título de restablecimiento del derecho declaró la firmeza de las declaraciones privadas del impuesto predial para el año 2012 correspondiente a los predios fiscalizados

No condenó en costas por no encontrarlas causadas en el proceso.

### **Recurso de apelación**

La demandada apeló la sentencia de primera instancia, por lo que pasa a exponerse<sup>6</sup>.

Reprochó que para el Tribunal no resulte válida la información de la U.A.E. de Catastro Distrital, pues esto puede llevar a que los contribuyentes omitan su obligación de mantener actualizada la información de los inmuebles de su propiedad respecto de las modificaciones que sufrieran sus predios en las áreas físicas, jurídica, fiscal o económica. Y agregó que, los contribuyentes tienen la carga probatoria de demostrar ante la autoridad tributaria que la información catastral no está actualizada o es incorrecta<sup>7</sup>.

Señaló que cuando los contribuyentes tuvieran alguna observación respecto del avalúo catastral, era deber de éstos dirigirse a la U.A.E. de Catastro Distrital, para solicitar la revisión y la actualización de la información registrada.

Expresó que la administración parte del principio de buena fe de sus administrados y, por ello, ante la existencia de inconsistencias en la información catastral o desactualización de esta, el contribuyente tiene la posibilidad de solicitar correcciones o rectificaciones, tal como lo establecen los artículos 123 y 131 de la Resolución 070 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

<sup>6</sup> Índice 2 de Samai. "EXPEDIENTE DIGITAL". "ED\_CUAD2CD6FOLIO281\_TESTIGODOCUMENTAL(.pdf) NroActua 3"

<sup>7</sup> Al respecto citó la sentencia del 22 de mayo de 2012, exp.17715, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



Afirmó que la rectificación y actualización de la realidad física del bien se realiza por la entidad catastral mediante un acto administrativo, el cual establece desde que vigencia tiene aplicación tal modificación.

Afirmó que las pruebas testimoniales no eran idóneas, útiles, ni pertinentes para determinar las condiciones físicas o catastrales de un inmueble, sino que simplemente constituían un indicio de la condición que se aduce, más cuando hacen referencia a vigencias anteriores respecto de las cuales no se puede determinar con certeza la condición real de uso y destino de los inmuebles.

Consideró que el boletín catastral era el soporte para la determinación del impuesto predial, el cual constituía el medio de prueba idóneo para establecer la realidad física, jurídica y económica del predio, y determinar el gravamen. Por tanto, exigirle a la administración tributaria apartarse de la aplicación de las normas sería violatorio de la Constitución y la ley.

Manifestó que el uso de los inmuebles en el impuesto predial, no puede sujetarse a que el obligado recibiera alguna retribución económica, como lo pretende la demandante.

### **Alegatos de conclusión**

La **demandante** (índice 22 de Samai) solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, manifestando que compartía los argumentos expuestos en ella.

La **demandada** (índice 23 de Samai) adujo que se reiteraba los argumentos planteados en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación.

### **Ministerio Público**

El agente del Ministerio Público se pronunció sobre el asunto (índice 24 de Samai), para lo cual sostuvo que de conformidad con las pruebas aportadas al proceso, el predio ubicado en la carrera 17 #36-74 estaba destinado a la prestación de servicios de salud, por ende, le era aplicable la tarifa del 6.5 por mil establecida para los predios de uso dotacional. En relación con el predio ubicado en la calle 27 #24-87, era de uso mixto, comoquiera que allí funcionaba el supermercado, el teatro Colsubsidio, las oficinas administrativas y un centro médico, por lo que tarifa aplicable era la de dotacional del 6.5 por mil.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Le corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de primera instancia que declaró la nulidad de los actos acusados.

Como cuestión previa se advierte que la Consejera Stella Jeannette Carvajal Basto, mediante escrito del 24 de mayo de 2022<sup>8</sup>, manifestó estar impedida para conocer del presente asunto por estar incurso en la causal establecida en el numeral 2 del artículo 141 del Código General del Proceso, toda vez que cuando se desempeñó como magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conoció del presente proceso.

<sup>8</sup> Índice 12 de Samai.



En el presente caso, los hechos alegados por la Consejera configuran la causal de impedimento invocada. En esa medida se aceptara el impedimento y se le separará del conocimiento del presente asunto. Con todo, existe *quorum* para decidir, razón por la cual, la Sala se pronunciará sobre el litigio planteado por las partes.

## 1. Problema jurídico

La Sala debe determinar si para el año 2012, los predios ubicados en la carrera 17 #36-74 y en calle 27 #24-87 les era aplicable la tarifa del 6.5 por mil correspondiente a predios de uso dotacional y de uso mixto, respectivamente, o la tarifa del 9.5 por mil para predios comerciales como lo determinó la administración en los actos acusados con fundamento en el certificado catastral.

A esos efectos, y conforme con los reparos presentados en el recurso de apelación, corresponde establecer cuál es la prueba idónea del uso del inmueble en el impuesto predial.

## 2. Prueba del uso del inmueble para efectos del impuesto predial

El Tribunal dio la razón al demandante, por considerar que si bien, la información catastral es la fuente principal para determinar la base gravable del tributo, esta fue desvirtuada con pruebas de tipo documental y testimonial que demuestran las circunstancias reales de los inmuebles al momento de la causación del tributo.

El apelante discute que el *a quo* no tuvo en cuenta la información catastral, sino la prueba testimonial que solo constituye un indicio, en tanto alude a vigencias anteriores que ya no pueden constatarse. Agregó que el uso del inmueble no depende de que el obligado perciba o no una retribución económica. Y advirtió que si el contribuyente tenía alguna observación sobre el certificado catastral debió discutirla ante la U.A.E. de Catastro Distrital.

Así las cosas, la Sala precisa que el impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, y se causa el 1 de enero del respectivo año gravable<sup>9</sup>. En el Distrito Capital de Bogotá, para la vigencia gravable 2012, las categorías tarifarias del impuesto predial, aquí discutidas, estaban definidas en el artículo 1 y 2 del Acuerdo 105 de 2003<sup>10</sup>, así:

**“Artículo 1. Categorías Tarifarias del Impuesto Predial Unificado.** Se aplicarán las siguientes definiciones de categorías de predios para el impuesto predial unificado, adecuadas a la estructura del Plan de Ordenamiento Territorial. (...)

**2. Predios comerciales.** Son predios comerciales aquellos en los que se ofrecen, transan o almacenan bienes y servicios.  
(...)

**6. Predios dotacionales.** Se incluyen los predios que en el Plan de Ordenamiento Territorial hayan sido definidos como equipamientos colectivos de tipo educativo, cultural, salud, bienestar social y culto; equipamientos deportivos y recreativos (...)

**Artículo 2. Tarifas. (...)**

**Parágrafo segundo.** Los predios en que se desarrollen usos mixtos y dentro de ellos se encuentren los usos relacionados a continuación, aplicarán la tarifa que corresponde a cada uno de ellos en el siguiente orden: dotacional con cualquier otro uso aplica tarifa dotacional, industrial con cualquier otro uso excepto dotacional, aplica tarifa industrial,

<sup>9</sup> Ley 44 de 1990 y Decreto Ley 1421 de 1993. Decreto Distrital 352. Artículo 13 y 15.

<sup>10</sup> "Por el cual se adecuan las categorías tarifarias del impuesto predial unificado al Plan de Ordenamiento Territorial y se establecen y racionalizan algunos incentivos".



**comercial con cualquier otro uso excepto dotacional** o industrial aplica tarifa comercial, residencial con depósitos y parqueaderos aplica tarifa residencial”. (Énfasis propio)

De tal manera que, el uso dotacional está atribuido a los predios de tipo cultural y salud. Igualmente, tendrán tarifa dotacional, aquellos inmuebles en los que se dé un uso mixto relativo al dotacional con cualquier otra destinación. Así, la norma establece que en aquellos casos en que uno de los usos del predio sea dotacional, prima esta tarifa frente a los otros usos que tenga el inmueble, incluso el comercial.

Ahora bien, frente a la prueba del uso del inmueble, esta Sección<sup>11</sup> precisó que el catastro es la principal fuente de información a la que se debe acudir para cuantificar el impuesto, sin embargo, cuando las circunstancias reales del inmueble al momento de la causación del tributo, difieren de las registradas en la información catastral, deben prevalecer las primeras. Por esta razón, aunque la información catastral no se encuentre debidamente actualizada, el contribuyente puede probar ante la administración tributaria las mutaciones o cambios en relación con los elementos jurídicos, físicos o económicos del predio.

Así las cosas, no le asiste razón a la apelante al afirmar que en todos los casos debe tomarse el registro catastral como prueba de la destinación de los inmuebles, ni que el demandante solo pueda controvertir dicha información ante la entidad catastral, puesto que no puede desconocerse que para efectos del impuesto predial, la administración debe valorar las pruebas que le presenta el interesado para acreditar la realidad fáctica, jurídica y económica del predio al momento de la causación del impuesto. Súmese a ello que, la normativa tributaria no consagra una tarifa probatoria para demostrar la destinación de los inmuebles en el impuesto predial, por lo que puede aceptarse cualquier medio de prueba que permita establecer la reales características del inmueble a 1 de enero de la respectiva vigencia gravable.

De ahí que resulte admisible la prueba testimonial rendida por los trabajadores de la actora, por cuanto como lo ha señalado la Sala<sup>12</sup>: *“La prueba testimonial constituye un medio de prueba autónomo mediante el cual el juez puede llegar a tener conocimiento de los hechos relevantes del proceso, en aquellos casos en que no se exija un medio de comprobación especial. En todo caso, la eficacia del testimonio dependerá de su calidad, contenido, coherencia y objetividad”*. Esos presupuestos se cumplen respecto de los testimonios analizados, toda vez que provienen de quienes han laborado en los inmuebles por varios años, incluyendo el 2012, y que en tal condición tienen conocimiento directo del uso de los predios en dicho período fiscal, los que por demás, no fueron desvirtuados o, tachados de falsos o sospechosos.

Dilucidado lo anterior, la Sala procede a valorar en conjunto las pruebas allegadas al expediente respecto de cada inmueble:

## **2.1. Inmueble ubicado en la calle 27 #24-87.**

La actora afirma que este predio es de uso mixto, toda vez que en él funciona el Teatro Colsubsidio Roberto Arias Pérez, el Centro Médico Calle 26, las oficinas administrativas, y el Supermercado Calle 26.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 11 de junio de 2020, exp. 23287, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Sentencias del 16 de julio de 2020 y 1 de septiembre de 2022, exp. 24082 y 25260, C.P. Milton Chaves García.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta, sentencias del 29 de julio de 2021 y del 9 de junio de 2022, exp. 24796 y 25183, CP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



En el expediente reposan las siguientes pruebas que son relevantes:

- Boletín Catastral del 26 de noviembre de 2014 expedido por la U.A.E. de Catastro Distrital, con destino 21: “COMERCIO EN CORREDOR COM”, y usos: “CORREDOR COMERCIAL NPH O HASTA 3 UNID PH”, “OFICINAS Y CONSULTORIOS NPH”, “DEPÓSITOS DE ALMACENAMIENTO NPH”, “TEATROS Y CINEMAS NPH”, “RESTAURANTES NPH”, “PARQUEO CUBIERTO NPH.” (fl.67ca).
- Certificación de cumplimiento del 23 de julio de 2012, expedida por la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud Vigilancia y Control de la Oferta de la Secretaría de Salud Distrital, en la que consta que la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio y su sede denominada “Centro Médico Colsubsidio Calle 26” estaba inscrita en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud desde el 17 de mayo de 2006, además, que allí se prestaban servicios de salud (fls. 95 a 96 cp).
- Oficio Nro. 2-2017-055810 del 28 de junio de 2017 expedido por la Superintendencia Nacional de Salud, el cual informa que Colsubsidio fue habilitada como entidad promotora de salud del régimen subsidiado desde el año 2005 hasta el 2015, por retiro voluntario. (fl.218 cp). Lo que también había sido informado por la Secretaría de Salud Distrital mediante Oficio Nro. 2017EE35141 del 11 de mayo de 2017 (fl 212 cp).
- Material audiovisual y fotográfico del 24 de marzo de 2015, del que se advierte que en el predio se encuentran ubicados el Teatro Colsubsidio Roberto Arias Pérez, el Centro Médico Calle 26, las oficinas administrativas, y el Supermercado Calle 26.

Si bien el trabajo audiovisual es del año 2015, se destaca que dentro del mismo varios trabajadores del teatro y del consultorio médico rindieron testimonio de su vinculación con Colsubsidio desde años anteriores al período fiscalizado y de la realización de sus labores en ese inmueble (fls. 68, cd2, a 74 cp). A modo de ejemplo se extractan los siguientes:

*“Llevo en el Teatro Colsubsidio Roberto Arias Pérez desde el año 2006, soy conserje del teatro”.*

*“Soy Carlos Arturo Mejía trabajo en Colsubsidio calle 26 oficinas administrativas hace 9 años, me parece importante resaltar que la dirección calle 27 24-87 pertenece a una cédula catastral en Colsubsidio que es 26 24-1 dentro de las cuales está, esta dirección y otras más, que comprenden nuestros servicios centro médico calle 26, Teatro Colsubsidio Roberto Arias Pérez, las oficinas centrales de Colsubsidio, además del supermercado”.*

*“Mi nombre es Margarita Herrera Ladino llevo 15 años en Colsubsidio, aquí en la calle 26 llevé 7 años desempeñándome como auxiliar de odontología”*

*“Mi nombre es Ely Lucía Montañez soy terapeuta Ocupacional llevo 12 años aquí en el centro médico de la calle 26.”*

Como se observa, la prueba documental expedida por autoridades en materia de salud a nivel nacional y distrital, y la testimonial rendida por los trabajadores que laboraban en el inmueble, dan cuenta que para el año 2012, en el predio se encontraba ubicado un teatro y un centro médico, los cuales están definidos en la normativa distrital dentro del uso dotacional. A su vez, se allegó un video y fotografías que demuestran que también había un supermercado, que corresponde a un uso comercial. Todo lo cual se corrobora en el certificado catastral que a pesar de registrar al predio un destino comercial, informa que en el mismo existe un teatro y consultorios.

Conforme con las pruebas mencionadas, la Sala advierte que en el predio en cuestión se realizan varias actividades económicas, tales como la prestación de servicios médicos, culturales y administrativos. Lo que permite concluir que su destino no es meramente comercial, como lo pretendió la entidad demandada, sino que en realidad tiene varios usos, entre estos, el dotacional, siendo entonces de



naturaleza mixta, en el que prima la tarifa dotacional del 6.5 por mil, como fue declarado por la actora.

Y ello es así porque por disposición expresa del párrafo 2º del artículo 2º del Acuerdo 105 de 2003, cuando en el inmueble se desarrolla un uso dotacional con otros usos, aplica la tarifa dotacional.

## 2.2 Inmueble ubicado en la carrera 17 # 36-74.

La demandante afirma que este predio es de uso dotacional, toda vez que allí prestó los servicios de salud en el “Centro de Atención al Usuario de la Entidad Prestadora de Servicios de Salud del Régimen Subsidiado (EPS-S)”, hasta finales del año 2015.

En el expediente se encuentra probado lo siguiente:

- El Boletín Catastral de 26 de noviembre de 2014 que señala que el predio ubicado en la carrera 17 # 36-74 tiene como destino: “21 COMERCIO EN CORREDOR COM” y “USO 020 OFICINAS Y CONSULTORIOS NPH” (fl 160 ca).

- Oficio Nro. 2-2017-0558810 del 28 de junio de 2017 de la Superintendencia Nacional de Salud, en el que manifestó:

*“(…) le informamos que la Caja de Compensación Familiar COLSUBSIDIO, fue habilitada como Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado, mediante la Resolución 1420 del 30 de septiembre de 2005 y en el 2015 la entidad realizó una solicitud de retiro voluntario y esta fue autorizada con la Resolución 1226 del 15 de julio de 2015, “POR MEDIO DE LA CUAL se autoriza el retiro voluntario de la CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR COLSUBSIDIO identificada con NIT. 860007336-1 COMO ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO y se revoca el certificado de habilitación”.*

*Así las cosas podemos afirmar que para el año 2012, la entidad en mención se encontraba activa como EPS en el régimen subsidiado.” (fl.218 cp).*

- El trabajo audiovisual y fotográfico del 24 de marzo de 2015 realizado en las instalaciones de Colsubsidio de la carrera 17 #36-74, se advierte que en el inmueble funcionaba la EPS-S Teusaquillo de Colsubsidio. En el mismo, se encuentran los testimonios de varios trabajadores que dan cuenta que realizaron actividades relacionadas con la prestación de servicios de salud en esas instalaciones, con anterioridad y durante el período fiscalizado en este proceso (fls. 68, cd1, a 74 cp). A modo de ejemplo se transcriben los siguientes:

*“Trabajo en la EPS-S Colsubsidio desde hace 10 años, la EPS está ubicada en Teusaquillo en la carrera 17 #36-74, actualmente me desempeño como Jefe de afiliaciones y atención al usuario”.*

*“Soy la analista administrativa y financiera de la EPS-S, llevo laborando en esta sede 14 años en la carrera 17 #36-74”*

Conforme a las pruebas relacionadas, la Sala estima que en el predio objeto de análisis se prestaban los servicios relacionados con la atención en salud a los usuarios a cargo de Colsubsidio. Sumado a esto, para el año 2012 la demandante se encontraba como activa como Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado, y que su retiro sólo fue autorizado hasta el año 2015, tal como fue ratificado por la Superintendencia de Salud.

Todo lo cual, se corrobora con los testimonios de los trabajadores de la EPS-S de Colsubsidio, que informan que para el año 2012, en el inmueble funcionaba la EPS. Y también, en el certificado catastral que no obstante de registrar al inmueble con destino comercial, informa que en el mismo se ubican oficinas y consultorios.



En ese contexto, le asiste razón al Tribunal cuando afirma que este predio no corresponde a uno de uso comercial como lo pretendió la administración, sino que en realidad corresponde a uno destinado a los servicios de salud, enmarcado como dotacional en los términos del artículo 1 del Acuerdo 105 de 2003 antes reseñado, por ende, le era aplicable la tarifa del 6.5 por mil como lo determinó la demandante en su liquidación privada.

Es importante aclarar que la destinación de los inmuebles no se establece por la retribución económica que genere el uso del bien, sino en función de los usos que se desarrollen en la fecha de causación del tributo, los cuales en este caso se encuentran soportados en las pruebas aportadas por el demandante que desvirtúan la información catastral.

Por lo anterior, no prospera el recurso de apelación. Se confirma la sentencia de primera instancia.

Finalmente no habrá condena en costas o expensas del proceso en esta instancia, en razón a que en el proceso no se comprobó su causación como lo exige el artículo 365 del Código General del Proceso, norma aplicable por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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. **Declarar** fundado el impedimento manifestado por la consejera Stella Jeannette Carvajal Basto, en consecuencia, se le separa del conocimiento del presente asunto.
2. **Confirmar** la sentencia apelada.
3. Sin condena en costas en esta instancia.
4. Reconocer personería jurídica para actuar a la abogada María Mercedes Soto Gallego, como apoderada de la parte demandada y en los términos del poder visible en el índice 23 de Samai.

**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 de la Sala

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**