



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
BOGOTÁ - SECCIÓN CUARTA**

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil diecinueve (2019).

**Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del derecho**  
**Radicación: 110013337042 2017 00003 00**  
**Demandante: CLINICA MARLY S.A.**  
**Demandado: DISTRITO CAPITAL – DIRECCIÓN DISTRITAL DE  
IMPUESTOS**

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

**1.- DESCRIPCIÓN**

**1.1. TEMA DE DECISIÓN**

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de referencia.

**1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

**PARTES**

**Demandante:** CLINICA MARLY SA, identificada con NIT 860.002.541-2.

**Demandada:** DISTRITO CAPITAL – DIRECCIÓN DISTRITAL DE IMPUESTOS.

**OBJETO**

**Declaraciones y condenas**



La parte actora solicita se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

i) Liquidación oficial de Revisión Resolución 21624DDI043193 o 2015EE181340, mediante la cual la Oficina de Liquidación de la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá determinó un mayor impuesto predial unificado e impuso sanción por inexactitud, modificando la liquidación privada presentada por la Clínica de Marly S.A., para el año gravable 2013 en relación con el predio ubicado en la Calle 50 No. 13-73 de Bogotá, identificado con chip AAA0090SWWW, propiedad de la Clínica Marly.

ii) Resolución DDI055438 o 2016EE125057, expedida por la Oficina de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, a través de la cual se resolvió el recurso de reconsideración presentado por la Clínica Marly S.A., en contra de la Liquidación Oficial de Revisión 21624DDI043193.

A título de restablecimiento:

i) Declarar que la declaración del impuesto predial unificado del año 2013, presentada el día 19 de abril de 2013, es correcta y no presenta inexactitudes.

## **FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

### **Fundamentos fácticos:**

1. Que el mes de enero de 2011, la Clínica de Marly S.A adquirió el predio ubicado en la Calle 50 No. 13-73, identificado con CHIP AAA0090SWWW, fecha desde la cual ha sido destinado al archivo de documentos que la Clínica que, como entidad dedicada a la prestación de servicios de salud perteneciente al Sistema Nacional de Salud, debe conservar de acuerdo a las obligaciones legales.
2. Que desde el año 2012, la Clínica de Marly S.A viene solicitando se corrijan los errores que la Unidad Administrativa de Catastro Distrital tiene en sus bases de datos, especialmente en relación al uso registrado y avalúo catastral de los predios de su propiedad.



3. Que desde el año 2012, la declaración de impuesto predial del predio ubicado en la Calle 50 No. 13-73, identificado con chip AAA0090SWWW se presenta, teniendo en cuenta su uso, el cual es dotacional.
4. Que respecto de las Liquidaciones Privadas del Impuesto Predial, presentadas por la Clínica en el año 2012, la Dirección de Impuestos de Bogotá no ha expedido requerimientos especiales ni Liquidaciones Oficiales de Revisión que se encuentren en firme, por lo cual, todas las liquidaciones privadas anteriores al año 2013 se encuentran en firme, lo cual supone una aceptación por parte de la Administración Distrital respecto de la conformidad legal de las mismas.
5. Que la Clínica de Marly presentó el día 19 de abril de 2013 la liquidación del Impuesto Predial Unificado del año gravable 2013, (Sticker 07203720029444) del predio ubicado en la Calle 50 No. 13-73, identificado con CHIP AAA0090SWWW, propiedad de la Clínica de Marly S.A. liquidando el impuesto a una tarifa dotacional, correspondiente a 6,5 por mil, conforme a la realidad del mismo.
6. Que el 10 de octubre de 2014, el Jefe de la Oficina de Fiscalización de la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección de Impuestos de Bogotá expidió el Requerimiento Especial 2014EE216424, en relación con el Impuesto Predial Unificado del año 2013, del predio ubicado en la Calle 50 13 73, identificado con CHIP AAA0090SWWW, bajo el argumento de que la tarifa a la cual se debía haber liquidado el impuesto era de 9,5 por mil, correspondiente a un supuesto uso Comercial del Predio referenciado.
7. Que el 13 de enero de 2015 la Clínica de Marly dio Respuesta al Requerimiento especial 2014EE216424, presentando los argumentos jurídicos y fácticos que argumentaban por qué no se aceptó la propuesta de la administración.
8. El 17 de julio de 2015 fue allegada la Liquidación Oficial de Revisión Resolución DDI 043193 (LOR -2015EE181340), expedida por el Jefe de la Oficina de Liquidación de la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección de Impuestos de Bogotá, referente al Impuesto Predial Unificado del año 2013, del predio ubicado en la CL 50 13 73, identificado con CHIP AAA0090SWWW, mediante la cual la Dirección de Impuestos de Bogotá liquidó un mayor valor del Impuesto por \$18.220.000., e impuso una sanción por inexactitud de \$2.915.000., el mayor valor del impuesto liquidado se debe a que la Dirección de Impuestos liquidó el mismo sobre



una tarifa de 9,5 por mil, correspondiente a un uso comercial que no corresponde al predio, desatendiendo los fundamentos jurídicos y facticos señalados en la Respuesta al Requerimiento Especial.

9. Que el 17 de septiembre de 2015, la Clínica de Marly S.A presentó dentro de la oportunidad legal y en debida forma el recurso de reconsideración contra la Resolución DDI 043193 (LOR -2015EE181340), argumentando que el Acto, además de estar falsamente motivado se expidió de forma irregular, con infracción en las normas en que debía fundarse y en vulneración del debido proceso y derecho de defensa.
10. Que mediante Resolución DDI055438 o 2016EE125057, notificada el 31 de agosto de 2016 y expedida por la Oficina de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, la Alcaldía resolvió de manera negativa el recurso de reconsideración presentado por la Clínica y confirmando la Liquidación Oficial de Revisión 21624DDI043193 o 2015EE181340.

#### **Fundamentos jurídicos:**

#### **Normas de rango legal:**

- . Constitución Política, artículo 1, 2, 4, 6, 29, 83, 209, 338 y 363.
- . Estatuto Tributario, artículos 742 y 743.
- . Ley 1437 de 2011, artículo 69.
- . Acuerdo 105 de 2003, artículo 1 y 2.
- . Decreto Distrital 807 de 1993.

#### **Concepto de violación:**

Expone que los actos administrativos demandados, determinaron un impuesto aplicando la tarifa de 9.5 por mil, correspondiente a un uso comercial, lo cual no corresponde a la realidad del predio a la fecha de causación del Tributo. Por tanto se vulneran el artículo 4 de la ley 44 de 1990 y los artículos 1 y 2 del Acuerdo 105 de 2003.

Aunado a lo anterior, señala que el uso del bien es dotacional, y que así se demostró en la respuesta al requerimiento especial y en el recurso presentado contra la liquidación oficial, y precisando que físicamente lo que en el inmueble reposa



corresponde a depósitos, oficinas y consultorios que le sirven a la clínica para situar documentación y materiales de la institución. Así las cosas, la administración aplica incorrectamente la tarifa liquidada.

Adicionalmente, considera que el argumento que da la Administración es la información con la que contaba la Secretaría de Hacienda del año 2013 respecto del uso del predio, de acuerdo a lo señalado por oficina de catastro y concluye de ahí, que el uso o destino de un predio no se constituye por la expedición del boletín catastral, por lo tanto tal documento no es de carácter constitutivo de Uso, sino simplemente declarativo o informativo. Por tal motivo, el uso de un predio está dado por la realidad del mismo, es decir de la demandante que no tiene obligación legal de liquidar y pagar el impuesto predial unificado atendiendo al boletín catastral sino a la realidad del uso.

#### 1. Falsa motivación.

Considera la accionante que los actos administrativos proferidos por la Administración Tributaria carecen de motivación, atentando contra el principio de justicia, equidad tributaria, a su vez el principio de realidad sobre las formas, en la medida que la liquidación oficial y la resolución que la confirma establecieron un impuesto que desconoce la realidad física y jurídica del predio, obligando a la Clínica de Marly a pagar un mayor valor y una sanción que no procede en este caso en concreto.

#### 2. Violación al debido proceso, derecho a la defensa y de los principios que orientan la función administrativa.

Señala que la entidad demandada no atendió en debida forma las respuestas, solicitudes y recursos, toda vez que no verifica en su información que puede haber un error en el boletín catastral y además no se corre traslado de pruebas, sino que simplemente se sustentan en la base de datos de la Unidad Administrativa de Catastro.

### **1.1.2. OPOSICIÓN**

**SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA (ff. 186 a 196).** La apoderada de la entidad se pronuncia sobre cada uno de los hechos, afirmando que la mayoría son ciertos, con excepción de aquellos que versan sobre el objeto del litigio, como es el caso de los hechos 2, 3, 4, 7 y 8.



Al respecto de los cargos, se defiende de la manera en que sigue:

#### 1. Legalidad de la actuación de la Administración

Procede a explicar cuáles son los elementos del tributo y para ello trae a colación los artículos 14, 15 y 16 del Decreto Distrital No. 352 de 2002, mencionando que uno de los requisitos para fijar la tarifa del impuesto predial unificado es el uso del suelo, y esta refiere a la destinación que se le esté dando al inmueble al momento del reconocimiento del impuesto, dichos usos están definidos mediante unos códigos asignados por la Unidad Administrativa Especial de Catastro, con la descripción de la actividad económica, los cuales han sido compilados y definidos en el Manual de Usos de la Construcción y Destinos Económicos.

Precisa sobre el uso del predio y menciona que cumple con las características de uso comercial, por ende el tributo que aquí corresponde para la vigencia 2013, debe tributarse con una tarifa del 9.5 por mil.

Afirma que el proceso de determinación del impuesto se adelantó de acuerdo a la información contenida en el Sistema Tributario SIT II, la cual revelaba que el predio ubicado en la Calle 50 No. 13-73 contaba con el destino comercial el primero (1) de enero de 2013, tal y como se demostró a través de los elementos probatorios que obran en el expediente.

#### 2. Frente a la violación del debido proceso y derecho a la defensa

Expone que las actuaciones administrativas iniciadas por la administración de impuestos garantizan los principios constitucionales y afirma que la entidad recaudo las pruebas, sin omitir el principio de contradicción y publicidad del procedimiento administrativo de fiscalización.

Solicita se declare que los actos demandados se encuentran ajustados a derecho y en consecuencia se deniegue en su totalidad las suplicas de la demanda.



## **2. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS**

Con el objeto de juzgar la legalidad de los actos demandados, se encuentra que el problema jurídico se contrae a establecer si:

¿El contribuyente Clínica de Marly S.A., acreditó probatoriamente que a fecha 01 de enero de 2013 la realidad del predio ubicado en la CL 50 No.13-73 de Bogotá, identificado con chip Nro. AAA0090SWWW correspondía a un uso catastral dotacional, pese a la información oficial inicialmente suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, indicaba que para esta fecha su uso era comercial?

### **Tesis de la parte demandante:**

Sostiene que, de acuerdo con las argumentaciones y soportes probatorios aportados y solicitados en sede administrativa, está demostrado que la realidad del predio ubicado en la Calle 50 No. 13-73 de Bogotá, identificado con chip nro. AAA0090SWWW, corresponde a un uso dotacional y por tanto se debe aplicar la tarifa del 6.5xMIL y no del 9.5xMIL. Luego, tanto la liquidación oficial como el recurso pretenden desconocer la realidad del inmueble, dándole absoluta validez al aporte documental de la Oficina de Catastro – Unidad Administrativa, la cual contiene errores.

### **Tesis de la parte demandada:**

Sostiene que no es cierto que la declaración presentada por la Clínica Marly estuviera conforme a la situación jurídica del predio, en la medida que el destino del inmueble para la fecha de causación, primero (1) de enero del año gravable 2013, corresponde a un uso comercial, con tarifa del 9.5 por mil y no a dotacional del 6.5 por mil.

### **Tesis del Despacho:**

Sostendrá el despacho que la administración tributaria vulneró el derecho fundamental del debido proceso del contribuyente en lo tocante al derecho de defensa, uno de los elementos de su núcleo esencial. Esto al haber justificado probatoriamente su decisión únicamente con la información contenida en las bases de datos oficiales, sin pronunciarse de fondo y de manera motivada sobre el decreto



y práctica de las pruebas solicitadas por el contribuyente con el fin de acreditar las reales particularidades y características del predio fiscalizado, observables al 1º de enero del año 2013.

#### **1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **1.4.1. Parte demandada SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA. (ff. 365 a 366 )**

Reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

##### **1.4.2. Parte demandante CLÍNICA DE MARLY S.A. (ff. 367 a 372).**

Reitera los argumentos expuestos en el escrito de demanda.

### **2. CONSIDERACIONES**

El juicio de legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos de contenido particular sometidos al control judicial en este proceso, corresponderá al estudio en conjunto de los cargos primero y segundo de la demanda. Esto por cuanto su prosperidad se encuentra concatenada al resultado del mismo problema jurídico que, como se anticipó, versa sobre el ejercicio probatorio que soporta las argumentaciones presentadas por el contribuyente en sede administrativa y el consecuente análisis que de estas hizo o debió haber hecho la administración, con el objeto hallar la verdad acerca de si la información oficial del predio causa de la fiscalización corresponde a la realidad jurídica y económica del mismo.

De esta manera se precisa que el objeto del caso será establecer si el contribuyente Clínica de Marly S.A., acreditó probatoriamente que, a fecha 01 de enero de 2013, la realidad del predio ubicado en la CL 50 No.13-73 de Bogotá, identificado con chip N. AAA0090SWWW correspondía a un uso catastral dotacional, pese a que en la información oficial suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital indica que para esta fecha su uso era comercial.

En suma, el actor sostiene que el bien está destinado a un conjunto de depósitos de historial clínico, oficinas y consultorios que le sirven a la Clínica de Marly S.A., para instalar la documentación y materiales que la institución necesita prestar



adecuadamente el servicio de salud. Precisando que, desde el año 2011, el inmueble no ha estado sometido a un uso comercial pues su uso corresponde hasta la fecha, a dotacional y por ende se aplica la tarifa de 6.5 por mil.

Por su parte, la administración manifestó que al momento de la causación del impuesto predial objeto de cuestionamiento, 1 de enero de 2013, el inmueble registraba, de acuerdo con la información oficial suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, un destino catastral "*comercial/tipo a/corredor comercial*" y no dotacional, y que por ello fue que se aplicó la tarifa 9.5xMIL y no del 6.5xMIL, como lo hizo la demandante.

Añadió que los predios privados destinados a proveer el servicio de salud, podrán ser considerados dotacionales si en el Plan de Ordenamiento Territorial han sido definidos como equipamientos colectivos de tipo salud, por lo que los predios en cuestión deben ostentar características determinadas. Sin embargo, se abstuvo de señalar por qué consideraba que el predio objeto del gravamen no cumple estas características.

Descritas las posiciones del pleito, debe introducir el asunto el despacho trayendo a colación los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 del Decreto 352 de 2002, los cuales establecen en relación con el Impuesto Predial Unificado:

**«Artículo 14. Hecho generador.**

El impuesto predial unificado, es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en el Distrito Capital de Bogotá y se genera por la existencia del predio.

**Artículo 15. Causación.**

El impuesto predial unificado se causa el 1º de enero del respectivo año gravable.

**Artículo 16. Período gravable.**

El período gravable del impuesto predial unificado es anual, y está comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del respectivo año.

**Artículo 17. Sujeto activo.**

El Distrito Capital de Bogotá es el sujeto activo del impuesto predial unificado que se cause en su jurisdicción, y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro.

**Artículo 18. Sujeto pasivo.**

Es sujeto pasivo del impuesto predial unificado, la persona natural o jurídica, propietaria o poseedora de predios ubicados en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.

Responderán solidariamente por el pago del impuesto, el propietario y el poseedor del predio.



Cuando se trate de predios sometidos al régimen de comunidad serán sujetos pasivos del gravamen los respectivos propietarios, cada cual en proporción a su cuota, acción o derecho del bien indiviso. Si el dominio del predio estuviere desmembrado, como en el caso del usufructo, la carga tributaria será satisfecha por el usufructuario (...).

Del contenido de las anteriores normas, se observa que el impuesto predial es un gravamen real, que se causa el 1º de enero del respectivo año gravable. En este sentido, es de capital importancia conocer las características jurídicas, físicas y económicas de los predios sujetos al gravamen para ese momento, con el objeto de que se determinen las circunstancias particulares de los inmuebles al momento de su causación.

Ahora bien, en el caso particular que nos ocupa, el elemento del tributo que causa el debate es la tarifa, elemento cual que se determina a partir de la destinación del inmueble. Al respecto de las tarifas aplicables al impuesto predial unificado, el Acuerdo 105 de 2003 prescribe:

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.

[...]

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 como estadios, coliseos, plaza de toros, clubes campestres, polideportivos, canchas múltiples y dotaciones deportivas al aire libre, parques de propiedad y uso público; equipamientos urbanos básicos tipo seguridad ciudadana, defensa y justicia, abastecimiento de alimentos como mataderos, frigoríficos, centrales de abastos y plazas de mercado, recintos feriales, cementerios y servicios funerarios, servicios de administración pública, servicios públicos y de transporte. Para el suelo rural incluye los predios que en el Plan de Ordenamiento Territorial hayan sido definidos como dotacionales administrativos, de seguridad, de salud y asistencia, de culto y educación y de gran escala incluyendo los predios de carácter recreativo.

Artículo 2. Tarifas. Las tarifas del impuesto predial unificado serán las siguientes:

[...]

2. Predios no residenciales: Los valores absolutos en moneda nacional fueron convertidos a unidades de Valor Tributario UVT por el Decreto Distrital 177 de 2011.



Categorías de predios	Tarifa Por Mil	Menos
<b>Comerciales en suelo rural o urbano</b>		
(...)	8.0	\$0
Comerciales con base gravable superior a \$50.000.000	9.5	\$75.000
(...)	(...)	(...)
<b>Predios dotacionales</b>		
De propiedad de particulares	6.5	\$0
De propiedad de entes públicos	5.0	\$0

(Resalta el Despacho.)

A su vez, el Decreto 190 de 2004 «Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003», establece:

Artículo 233. Clasificación de los equipamientos según la naturaleza de las funciones (artículo 220 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 174 del Decreto 469 de 2003).

Los equipamientos se clasifican según la naturaleza de sus funciones, en cuatro subgrupos:

[...]

3. Servicios Urbanos Básicos:

[...]

c. Salud. **Equipamientos destinados a la administración y a la prestación de servicios de salud** de promoción, protección específica, detección precoz, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. **Está compuesto por las instituciones prestadoras de servicios de salud privadas**, de todos los niveles de complejidad y categorías, así como las públicas (Empresas Sociales del Estado) de orden Distrital, Departamental o Nacional, con sus respectivos puntos de atención: Unidades Básicas de Atención en Salud (UBAS), Unidades Primarias de Atención en Salud (UPAS), Centros de atención Médica Inmediata (CAMI), clínicas y hospitales de I, II y III nivel de atención. Bajo esta categoría se incluyen las sedes administrativas de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y las Empresas Sociales del Estado. Así mismo, incluye las centrales de afiliación y/o autorización de las administradoras de planes de beneficios (Empresas Promotoras de Salud y Administradoras de Régimen Subsidiado).

A su vez, el artículo 235 ibídem señala:

Artículo 235. Planes Maestros de Equipamientos (artículo 222 del Decreto 619 de 2000). Son los que definen el ordenamiento de cada uno de los servicios dotacionales y adoptarán estándares urbanísticos e indicadores que permitan una programación efectiva de los requerimientos del suelo y unidades de servicio necesarias para atender las diferentes escalas urbanas, de los siguientes sectores:

(...)

3. Salud



(...)

Finalmente, el Decreto Distrital 318 de 2006 - Por el cual se adopta el Plan Maestro de Equipamientos de Salud para Bogotá Distrito Capital-, prescribe en su artículo 14 los criterios urbanísticos para los equipamientos de escala Urbana, señalando que se entienden como equipamientos en salud de Escala Urbana, entre otros, los equipamientos que prestan servicios de alta complejidad y hospitalización a todo el Distrito Capital.

En esta medida, al observar la normativa que regula los equipamientos destinados a la prestación de servicios de salud, comprende el despacho que en principio y por definición, tiene un uso catastral dotacional el predio en el cual la Clínica de Marly almacena sus archivos de historias clínicas y para instalar la documentación y materiales necesarios a la prestación del servicio de salud<sup>1</sup>.

Sin embargo, como se verá, en su calidad de contribuyente fiscalizado le correspondía a la Clínica de Marly hacer frente a los dichos y pruebas de la administración tributaria, pues ostentaba la carga probatoria de desvirtuar dentro del proceso de determinación la información que reposa en las bases de datos del Catastro Distrital y de Hacienda Distrital.

Justamente por ello es que debe tenerse presente que para la Administración de Impuestos Distritales, en desarrollo de actuaciones administrativas de carácter masivo, resulta imprescindible acudir a las autoridades del Catastro Distrital, con el objeto de conocer las verdaderas características jurídicas, físicas y económicas de los predios sujetos al gravamen para esa precisa anualidad, y así determinar en sede de fiscalización las circunstancias particulares de los inmuebles a la fecha de su causación: 1º de enero del respectivo año gravable.

A este respecto, atiéndase al artículo 1 de la Resolución 70 de 2011 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en tanto establece que los Catastros tienen como función llevar "el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su

---

<sup>1</sup> Esta afirmación al respecto del uso fáctico del predio fue reiterada, sin objeción ni cuestionamiento alguno por el apoderado de la entidad demandada, por parte del señor Carlos Fernando Molina Cuellar, tesorero de la Clínica de Marly S.A., quien rindió testimonio en la audiencia cuya acta y grabación obra a folios 216 y 281 del cuaderno, respectivamente.



correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica". Aunado a ello, al artículo 2 ibídem reza:

Artículo 2°. Objetivos Generales. Son Objetivos Generales del Catastro, los siguientes:

1. Elaborar y administrar el inventario nacional de bienes inmuebles mediante los procesos de Formación, Actualización de la Formación y Conservación Catastral.

[...]

5. Entregar a las entidades competentes la información básica para la liquidación y recaudo del impuesto predial unificado y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

6. Elaborar y mantener debidamente actualizado el Sistema de Información Catastral.

De igual forma, resulta menester considerar el contenido del artículo 117 de la Resolución ibídem, en el sentido de que tanto el propietario o poseedor, como el Catastro de oficio, pueden proceder a corregir la inscripción catastral de los predios cuando el avalúo no se ajusta a las características y condiciones del predio:

Artículo 117. Rectificaciones. Se entiende por rectificación la corrección en la inscripción catastral del predio, de los errores en los documentos catastrales, advertidos en cualquier momento, de oficio o a petición de parte.

Las rectificaciones se inscriben catastralmente por acto administrativo motivado, previo procedimiento administrativo.

No obstante lo anterior, en este punto resulta imprescindible comprender que el trámite para revisar el avalúo catastral es diferente e independiente del proceso de determinación del impuesto predial.

A estos efectos, se ha entendido que durante la actuación administrativa de fiscalización es dable probar en contra de la información reportada por el catastro, salvando la circunstancia de que la carga probatoria le corresponde a quien esté interesado en demostrar que la información catastral no está actualizada o es incorrecta. Atiéndase la siguiente cita del Órgano de cierre de esta Jurisdicción, cual refleja la anterior postura:

"[P]ara efectos del impuesto predial, si bien es cierto el catastro da cuenta de las circunstancias que determinan los elementos del tributo y, por esa razón, constituye la principal fuente a la que se acude para cuantificar el gravamen, ante una divergencia entre la información que reporta el catastro y las circunstancias reales que revisten al inmueble al momento de su causación,



deben primar las particularidades y características del predio, observables al 1º de enero, sobre la información catastral que, como se advierte, puede resultar desajustada a la realidad, bien sea por errores de la entidad competente o por desactualización de la información que tiene la misma."<sup>2</sup>

(Resalta el despacho.)

Tal consideración ha hecho carrera pacíficamente en la jurisprudencia de esta Jurisdicción. Como se puede observar, en sentencia del veinticinco (25) de octubre de dos mil diecisiete (2017), el Consejo de Estado en el proceso con radicado 25000-23-27-000-2012-00594-01 (20411) reiteró lo ya dicho en el siguiente sentido:

"En todo caso, la Sala ha advertido que si bien es cierto que el catastro da cuenta de las circunstancias que permiten determinar los elementos del tributo y que, por esa razón, constituye la principal fuente de información a la que se acude para cuantificar el impuesto, ante una divergencia entre lo que reporta el catastro y las circunstancias reales que reviste el inmueble al momento de su causación, deben primar las particularidades y características del predio, observables al 1º de enero, sobre la información catastral que puede resultar desajustada a la realidad."

(Resalta el despacho.)

Visto ello y aterrizando al caso que nos ocupa, es dable afirmar que durante la determinación del impuesto predial unificado, en cuanto a su tarifa, es posible que el contribuyente pruebe en contra de la información que reposa en las bases de datos del Catastro Distrital, con el objeto de que primando el derecho sustancial sobre las formas, se logren tener en cuenta las reales características jurídicas, físicas y económicas de los predios para el momento de la causación del mismo, a efectos de identificar los elementos del tributo.

Por tal razón, cobra relevancia que en respuesta al Requerimiento Especial 2014EE216424 de octubre 10 de 2014, el contribuyente, mediante apoderado judicial, manifestó que en el predio ubicado en la Calle 50 13 73:

"(E)n el predio objeto de la propuesta, únicamente existe un archivo que sirve a la clínica, quien lo utiliza para situar la documentación que la institución necesita para prestar adecuadamente el servicio de salud, dentro del sistema de seguridad social vigente en Colombia y para el cumplimiento de sus obligaciones con las demás entidades. Por lo anterior, el uso del suelo es institucionalmente el de prestación de servicios de salud, lo cual corresponde a un destino dotacional. (F. 306 reverso.)"

...

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. CP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 24 de mayo de 2012. Radicación: 250002327000200800045 01 (17715)



Cabe resaltar que el uso o destino de un predio no corresponde a aquel señalado en el boletín catastral pues dicho documento no es de carácter constitutivo del Uso, sino simplemente declarativo o informativo, pues el uso de un predio está dado por la realidad de su uso." (F. 307.)

...

Por lo anterior, la propuesta allegada va en contra de la realidad física del mismo, así como de su destino o uso, y le propone a la Clínica de Marly el pago de un impuesto que no corresponde con aquel que la Constitución, la Ley y las normas distritales han establecido, lo cual desconoce el fundamento constitucional y legal del sistema tributario t del Impuesto Predial en particular" (F. 307 reverso.)

Así, para acreditar que la propuesta allegada por la Dirección Distrital de Impuestos, se contraponía con la realidad física del predio en lo tocante a su uso, solicitó el contribuyente que se decretara, practicara y valoraran pruebas para acreditar que la Clínica de Marly S.A. es una entidad acreditada como hospital o clínica de cuarto nivel de complejidad, autorizada desde el año 2013 y que ha cumplido con la presentación de la Declaración de cumplimiento de los requisitos esenciales, en el año 2014; y también pruebas de verificación, mediante inspección ocular oficiada a UAE de Catastro Distrital, con el fin de demostrar la realidad del destino y uso del bien (F. 308).

No obstante, en la Liquidación Oficial censurada ante este Estrado, la administración distrital se limitó a señalar que la información reportada por la UAE Catastro Distrital indicaba que el uso y tipología del inmueble correspondía a comercial. Mas, sin embargo, guardó silencio en relación tanto con los argumentos del contribuyente relativos a los servicios de salud que prestaba la institución en lo tocante al archivo de documentación necesaria para prestar los servicios, como con las solicitudes de decreto, práctica y valoración probatoria elevadas por el contribuyente (f. 231).

Ahora bien, en el recurso de reconsideración interpuesto por el contribuyente contra la Liquidación Oficial mediante la que se determinó el impuesto predial que nos ocupa, aparte de ampliar las argumentaciones, reiteró el actor la solicitud probatoria anteriormente solicitada al responder el requerimiento especial. Solicitó además se elevara a la UAE Catastro Distrital la solicitud de rectificación del uso del predio (f. 326).

Así, al resolver el recurso interpuesto, la administración reiteró sus argumentos y conceptuó acerca de la normatividad aplicable para determinar el concepto de predio dotacional, mas advirtió que la solicitud de revisión y actualización catastral que elevara



el contribuyente a la UAE CD y con la que acompañó el recurso, sólo tendría efectos legales para las vigencias posteriores (f.657 AA) y añadió que el proceso de determinación se adelantó de acuerdo a la Información contenida en el Sistema Tributario SIT II, la cual revelaba que el predio objeto del presente estudio contaba con destino comercial a 1º de enero de 2013 (ff. 358 reverso y 359).

Finalmente, en cuanto a la solicitud probatoria elevada por el contribuyente, manifestó que:

“(L)as pruebas solicitadas en esta etapa procesal por el apoderado, debe entenderse que no son conducentes por su temporalidad, cuando las mismas no van a desvirtúan (Sic) el destino del predio a 1º de enero de 2013, reportado por la Unidad Catastral surgido este de las actualizaciones y formaciones ocurridas en el año inmediatamente anterior, es decir, que frente a un estudio técnico y documentado, debe existir igualmente una prueba contundente que desvirtúe ese análisis, tal como se indica en el Concepto 1006 de 15 de enero de 2004 en donde se enfatiza que [...]

De acuerdo a lo anterior y a partir de la información de la Autoridad Catastral podemos concluir que el predio señalado para la vigencia 2013 tenía un destino comercial, el cual debía tributar con una tarifa del 9.5 por mil, razón por la cual este despacho procederá a **CONFIRMAR** el acto impugnado.” (F. 78. AA.)

Con lo anterior, advierte el despacho que la postura de la administración tributaria en el caso que nos ocupa se ha caracterizado desde la Liquidación Oficial, no solo por desestimar que la información consignada en las bases de datos catastrales puede eventualmente no corresponder con la realidad de los predios fiscalizados, sino además por rechazar sin motivación suficiente las solicitudes probatorias del contribuyente. Señalar, de manera abstracta, que las pruebas solicitadas no son conducentes por su temporalidad debido a que no van a desvirtuar el destino del predio a 1º de enero de 2013, es un argumento claramente tautológico además de impreciso por su carácter general. En su lugar, debía analizar cada una de las solicitudes probatorias y pronunciarse sin incurrir en argumentos redundantes cuya premisa es su misma consecuencia.

Es decir que, en una palabra, no le permitió la administración al contribuyente siquiera intentar acreditar probatoriamente que, efectivamente, en el inmueble objeto de fiscalización se realizaban actividades administrativas. Luego, es menester advertir que con la expedición de los actos administrativos demandados resulta violado el derecho constitucional a la defensa y contradicción.



Así las cosas, debe este fallador asir la disposición prevista por el artículo 29 de la Constitución:

ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

De acuerdo con el transcrito artículo 29 de la Constitución Política, marco fundamental del debido proceso, como materialización verdadera del derecho de defensa se tiene que el administrado ostenta el derecho no solo de presentar pruebas o solicitar que se decreten, sino que conlleva igualmente que las mismas sean practicadas en caso de que la autoridad comprenda su conducencia, pertinencia, oportunidad y utilidad. Lo anterior sugiere como una obviedad, se comprende, que el administrado tiene derecho a que la administración se pronuncie de fondo respecto de la solicitud de pruebas que pretende hacer valer dentro del proceso.

En tal medida, se ha considerado<sup>3</sup> que la solicitud del decreto de pruebas en materia tributaria solo puede ser negada mediante un pronunciamiento motivado de la administración, lo cual conduce a que la eventual negativa pueda ser recurrida por el solicitante. En tal sentido, la omisión de la administración tributaria de pronunciarse de manera motivada, y en consecuencia, negarse a practicar las pruebas solicitadas por el contribuyente, con el fin de acreditar las particularidades y características del predio, observables al 1º de enero, conlleva a la vulneración al derecho fundamental del debido proceso.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, radicado: 25000-23-27-000-2002-01276-02-16571. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. (24/11/12)



Adicionalmente, advierte el despacho que dentro de las pruebas obrantes dentro del expediente administrativo, a folio 317 se observa que aunque el Destino declarado por catastro es Comercio en corredor Comercial, los Usos catastrales para la vigencia causada a primero de enero de 2013, eran dos: i) Uso 020 Oficinas y Consultorios y ii) Depósitos de almacenamiento NPH.

Igualmente, de acuerdo con las documentales obrantes a folios 282 y 284, se encuentra que mediante Resolución No. 216-40592 de julio 11 de 2016, que reporta que el inmueble objeto de fiscalización fue objeto de actualización y revisión catastral, por lo que ostenta como nuevo Destino de Dotacional Público. Con lo cual, si bien dicha actualización tiene vigencia para los periodos fiscales 2015 y 2016, reafirma la postura del actor.

Esto último ya que, reza la resolución en comento (f.283 revés), el elemento probatorio que conllevó a la actualización, es una visita realizada el día 30 de noviembre de 2015, correspondiendo ello precisamente con una de las pruebas solicitadas por el contribuyente y que la administración se negó a practicar considerando que era inconducente. Luego, la administración distrital de Impuestos omitió practicar y valorar probatorias y que, si hubiesen sido consideradas habrían, conducido a una decisión sustancialmente diferente. Prosperan los cargos de la demanda.

Como consecuencia de lo anterior, el despacho considera que los actos administrativos demandados adolecen de nulidad por falta de motivación, expedición irregular y grave violación al debido proceso, al haber sido justificados probatoriamente solo con la información contenida en las bases de datos oficiales, sin pronunciarse de fondo y de manera motivada sobre el decreto y práctica de las pruebas solicitadas por el contribuyente con el fin de acreditar las verdaderas particularidades y características del predio fiscalizado, observables al 1º de enero.

En consecuencia y de conformidad con las anteriores conclusiones, habrá de declararse la nulidad de los actos administrativos demandados.

## **5.- COSTAS DEL PROCESO**

Por otro lado, en lo atinente a la condena en costas y agencias del derecho, la



sentencia habrá de disponer sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del CGP<sup>4</sup>. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas<sup>5</sup>, por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse en costas a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca que se causaron y se condenara exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada dentro del proceso.

Sin embargo, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es una constante que se ventilen asuntos de interés público, razón por la cual habría lugar a suponer que no hay condena en costas. No obstante, según la Sentencia del Consejo de Estado Sección Cuarta, Sentencia 050012333000 2012 00490 01 (20508), Ago. 30/16 se indicó que la administración tributaria no está exonerada de la condena en costas por el mero hecho de que la función de gestión de recaudo de los tributos conlleve de manera inherente un interés público.

Luego, es preciso destacar que no es de recibo la exigencia de que se aporte al expediente una factura de cobro o un contrato de prestación de servicios que certifique el pago hecho al abogado que ejerció el poder, debido a que i) las tarifas que deben ser aplicadas a la hora de condenar en costas ya están previstas por el Acuerdo No. PSAA16-10554 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura; ii) para acudir este proceso debe acreditarse el derecho de postulación y iii) el legislador cobijó la condena en costas aun cuando la persona actuó por sí misma dentro del proceso, basta en este caso particular con que esté comprobado en el expediente que la parte vencedora se le prestó actividad profesional, como sucede en el presente caso (folio 16). Por tanto, se condenará en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. Declarar la nulidad** de i) la Liquidación oficial de revisión Resolución No. 21624DDI043193 del 07 de julio de 2015, mediante la cual se

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

<sup>5</sup> Artículo 365 del Código General del Proceso.



determinó un mayor Impuesto Predial Unificado e impuso sanción por inexactitud, modificando la liquidación privada presentada por la Clínica de Marly S.A., en el año 2013, respecto del predio ubicado en la CL 50 No. 13-73 de Bogotá, identificado con chip nro. AAA0090SWWW y **ii)** Resolución Nro. DDI055438 o 2016EE125057 del 17 de agosto de 2016, mediante la cual se resolvió un recurso de reconsideración presentado por la Clínica de Marly en contra de la resolución 21624DDI043193 del 07 de julio de 2015.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, **declarar la firmeza** de la declaración del impuesto predial presentada por la Clínica de Marly S.A., respecto del predio ubicado en la CL 50 No. 13-73 de Bogotá, identificado con chip nro. AAA0090SWWW, presentada el 19 de abril de 2013, por el año gravable 2013.

**TERCERO: Condenar** en costas a la parte pasiva, cual resultare vencida en este pleito.

**CUARTO:** En firme esta providencia, **expedir** copia de la presente providencia con constancia de su ejecutoria y **archivar** el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
**JUEZ**

