CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Bogotá D.C., primero (1) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-37-000-2021-00538-01 (29726)
Demandante: Suprema Compañía Inmobiliaria S.A.S
Demandado: Distrito Capital de Bogotá

Temas: Impuesto predial unificado. Vigencia 2017. Planes parciales. Bienes urbanizables no urbanizados y bienes no urbanizables. Corrección de las declaraciones tributarias

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación[1] interpuesto por ambas partes contra la sentencia del 9 de agosto de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que decidió[2]:

> **"PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD PARCIAL** de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones nros. DDI000367 de 20 de enero de 2020 y DDI011096 de 9 de julio de 2021, de conformidad con lo expuesto en la motiva de la presente providencia
>
> **SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que la empresa SUPREMA COMPAÑÍA INMOBILIARIA S.A.S. no está obligada a pagar alguna suma de dinero por concepto del mayor impuesto predial, ni la sanción por inexactitud determinada por la Administración frente al inmueble AAA0176OEBR por la vigencia 2017.
>
> (…)

ANTECEDENTES

Actuación administrativa

La actuación administrativa versa sobre dos inmuebles:

El 7 de abri de 2017 la demandante presentó declaración del impuesto predial unificado con autoadhesivo 7178010250018 correspondiente al bien inmueble con CHIP **AAA0176OEBR**, por el año gravable 2017. En dicha declaración la actora liquidó el impuesto a su cargo aplicando la tarifa del 5 por mil correspondiente a bienes no urbanizados determinando así un impuesto a cargo de $82.965.000.

Entre el 7 de abril y el 3 de octubre de 2017, Suprema Compañía Inmobiliaria presentó cuatro[3] declaraciones del impuesto predial asociadas al inmueble con **CHIP AAA0239OFMR**, así:

[1] Ingresó al despacho el 31 de enero de 2025. SAMAI CE índice 03.
[2] SAMAI Tribunal, índice 38 *"Sentencia"*.
[3] En el expediente reposa copia de las cuatro constancias de declaración y pago del impuesto predial que acreditan la presentación de las cuatro declaraciones. Si bien la parte demandada ha sostenido que la última declaración no debe ser tenida como tal sino

Fecha de presentación	N° de formulario	Avalúo	Tarifa	Impuesto a cargo	Valor a pagar
7 de abril de 2017	2017301010005220000	$7.818.075.000	10 x 1000	$74.272.000	$74.272.000
13 de junio de 2017	2017301010009020000	$5.898.590.000	11 x1000	$66.654.000	$66.654.000
18 de septiembre de 2017	2017301010011300000	$2.220.000.000	33 x 1000	$73.260.000	$73.260.000
3 de octubre de 2017	2017301014017390000	$7.818.075.000	33 x1000	$257.996.000	$40.682.000

El 26 de marzo de 2019, la demandada profirió el requerimiento especial No. 2019EE43529[4] mediante el cual propuso modificar las declaraciones del impuesto predial presentadas por Suprema Compañía Inmobiliaria para:

- Respecto del inmueble con CHIP **AAA0176OEBR**, modificar la tarifa aplicable del 5 por mil (5%o) al 33 por mil (3,3%), liquidar un impuesto a cargo de $547.566.000 e imponer una sanción por inexactitud de $464.601.000 para un total a cargo de $1.012.167.000.

- Respecto al inmueble con CHIP **AAA0239OFMR**, el Distrito propuso modificar el avalúo catastral utilizado por la actora en su declaración y liquidar un impuesto a cargo de $257.996.000 e imponer una sanción por inexactitud para un total a cargo de $442.732.000.

Previa respuesta al requerimiento especial por parte de la demandante[5], el 20 de enero de 2020, el Distrito expidió la Resolución No. DDI000367 mediante la cual modificó las declaraciones del impuesto predial presentadas por Suprema Compañía Inmobiliaria respecto de los inmuebles con CHIP AAA0176OEBR y AAA0239OFMR por la vigencia 2017, en los términos propuestos en el requerimiento especial[6].

El 16 de marzo de 2020, la demandante presentó recurso de reconsideración[7] en contra de la liquidación oficial de revisión, el cual fue resuelto el 9 de julio de 2021 mediante la Resolución No. DDI011096 que confirmó la liquidación recurrida[8].

DEMANDA Y CONTESTACIÓN

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones[9]:

como un simple recibo de pago, se advierte desde ya que ese aspecto no será analizado en esta providencia por cuanto no fue objeto de apelación por las partes.

[4] Samai Tribunal. Índice 02 " Expediente digital" "3_ED_DEMANDAAN_DEMANDAANEXOS(.PDF) NroActua 2" Páginas 75 a 82"

[5] Samai Tribunal. Índice 02 " Expediente digital" "3_ED_DEMANDAAN_DEMANDAANEXOS(.PDF) NroActua 2" Páginas 90 a 100"

[6] SAMAI Tribunal. Índice 02 "Expediente digital" "3_ED_DEMANDAAN_DEMANDAANEXOS(.PDF) NroActua 2" Páginas 37 a 46"

[7] Samai Tribunal. Índice 02 "Expediente digital" "3_ED_DEMANDAAN_DEMANDAANEXOS(.PDF) NroActua 2" Páginas 101 a 114"

[8] SAMAI Tribunal. Índice 02 "Expediente digital" "3_ED_DEMANDAAN_DEMANDAANEXOS(.PDF) NroActua 2" Páginas 47 a 74"

[9] SAMAI Tribunal. Índice 02 "Expediente digital" "3_ED_DEMANDAAN_DEMANDAANEXOS(.PDF) NroActua 2" Páginas 47 a 74"

> PRIMERA.- Que se declare la nulidad de la Resolución No. DDI000367 de 20/01/2020 Acto 2020 EE5066 "Por la cual se profiere liquidación oficial de revisión a la declaración del impuesto predial unificado "por la vigencia 2017, sobre los inmuebles identificados con el CHIP AAA0176OEBR y con el CHIP AAA0239OFM, proferida (sic) la Oficina de Liquidación de la Subdirección de Determinación de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá. Expediente 201901200101003744.
>
> SEGUNDA.- Que se declare la nulidad de la Resolución no. DD011096 de 09/07/2021 "por el cual se resuelve un recurso de reconsideración ", proferida por la Oficina de Recursos Tributarios de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá. Expediente No.201901200101003744.
>
> TERCERA.- Que como consecuencia de la nulidad decretada y a título de restablecimiento del derecho, se declare que la sociedad contribuyente no está obligada a pagar alguna suma de dinero por concepto del mayor impuesto predial , sanción e intereses moratorios, establecidos en las citadas Resoluciones y que se declare la firmeza de las declaraciones privadas del impuesto predial de la vigencia 2017, sobre inmuebles identificados con el CHIP AAA0176OEBR y con el CHIP AAA0239OFMR y se ordene la devolución de cualquier suma pagada que se acredite en el proceso.

Invocó como normas vulneradas los artículos 29°, 83 95 numeral 9°, 228, 230 338 y 363 de la Constitución Política de Colombia; 3° numeral 11 y 42 de la ley 1437 de 2011, 44 de la Resolución Nacional 70 de 2011 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; 1° numerales 7, 8 y 10 del del Acuerdo Distrital 105 de 2003; 15 del Decreto Distrital 352 de 2002; .2°20,64.133-1 del Decreto Distrital 807 de 1993, 164 del Decreto Distrital 422 de 1996, artículo 4°, literal a), y 5°, literales d) y e), del artículo Decreto Distrital 327 de 2004; y 31 y 358 del Decreto Distrital 1490 de 2004.

Bajo el siguiente concepto de violación en la demanda se sustentaron los cargos y en la contestación[10] se ejerció el derecho de contradicción así:

Primer cargo: el predio identificado con CHIP AAA0176OEBR corresponde a un inmueble no urbanizable en la medida en que requiere la implementación de un plan parcial para el desarrollo de su urbanismo.

1. **Suprema Compañía Inmobiliaria** sostuvo que, para el año gravable 2017, el predio identificado con el CHIP AAA0176OEBR estaba sometido a diversas afectaciones que impedían su urbanización. En particular, señaló que el inmueble se encontraba sujeto a un proceso de recuperación morfológica, paisajística, ambiental y urbanística ante la Secretaría Distrital de Ambiente, regido por el artículo 358 del Decreto Distrital 190 de 2004.

Adujo que, debido a la ubicación, cabida y linderos del predio, así como al proceso de concertación adelantado con la autoridad ambiental, cualquier desarrollo urbanístico requería la previa adopción de un plan parcial por parte de la Secretaría Distrital de Planeación. Explicó que, según el artículo 31 del Decreto Distrital 190 de 2004, mediante ese instrumento se concretan las condiciones técnicas, jurídicas, económico-financieras y de diseño urbanístico necesarias para desarrollar el inmueble. Por ello, mientras el plan parcial no fuera aprobado, el predio carecía de las condiciones requeridas para su urbanización.

[10] SAMAI Tribunal. Índice 19 *"Recibe memoriales" "Contestación demanda".*

Manifestó que, como al 1.º de enero de 2017 no se había adoptado el referido plan parcial, el inmueble no reunía la condición prevista en el numeral 7.º del artículo 1.º del Acuerdo Distrital 105 de 2003 para ser clasificado como urbanizable no urbanizado, pues no podía desarrollarse urbanísticamente. Agregó que tampoco correspondía a un predio urbanizado no edificado, en los términos del numeral 8.º de la misma disposición, porque ni siquiera había culminado un proceso de urbanización.

A partir de lo anterior, afirmó que el bien debía clasificarse como no urbanizable y que, por consiguiente, la tarifa del 5 por mil aplicada en la declaración privada correspondía a sus características físicas, económicas y jurídicas en la fecha de causación del impuesto. En contraste, la Administración lo gravó con la tarifa del 33 por mil prevista para los predios urbanizables no urbanizados, pese a que, para ese momento, no podía ser objeto de desarrollo urbanístico.

Indicó que el Consejo de Estado ha reconocido que los inmuebles cuya urbanización depende de la adopción de un plan parcial deben considerarse no urbanizables mientras dicho instrumento no sea expedido y, por ello, no están sujetos a la tarifa prevista para los predios urbanizables no urbanizados. Finalmente, señaló que la propia Administración acogió esa postura respecto del mismo inmueble y archivó la actuación adelantada por el año gravable 2018, tras concluir que la tarifa del 5 por mil había sido aplicada correctamente.

2. La **demandada** se opuso a las pretensiones de la demanda. Afirmó que, de conformidad con la Ley 14 de 1983 y la Resolución 70 de 2011, la competencia para fijar los avalúos catastrales corresponde a las autoridades catastrales, encargadas de formar, actualizar y conservar los catastros. En ese sentido, indicó que a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital —UAECD— le corresponde determinar los avalúos catastrales, así como señalar los usos del suelo y el destino de los predios.

Con fundamento en lo anterior, adujo que, para efectos de determinar el impuesto predial, resulta imperativo acudir a la información catastral, en tanto esta constituye el inventario actualizado de los inmuebles pertenecientes tanto al Estado como a los particulares.

Manifestó que, según la información contenida en el boletín catastral y en el Sistema de Información Tributaria (SIT II), el inmueble identificado con **CHIP AAA0176OEBR** se encontraba en suelo urbano y tenía asignado el destino hacendario “67 - Urbanizable no Urbanizado”. Por ello, le correspondía la tarifa del 33 por mil, y no la tarifa inferior liquidada por la demandante, razón por la cual resultaba procedente modificar oficialmente la declaración privada.

Asimismo, señaló que no le asistía razón a la actora al afirmar que los predios sujetos a la expedición de un plan parcial debían considerarse no urbanizables. Para sustentar esa postura, citó el Oficio No. 2015EE36325 del 2 de marzo de 2015, expedido por la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, según el cual los predios urbanizables no urbanizados ubicados en suelo urbano conservan su vocación de ser urbanizados, aun cuando para su desarrollo requieran la formulación de un plan parcial, previo al trámite de las licencias de urbanismo y construcción. En esa medida, sostuvo que la ausencia de dicho instrumento no altera su condición urbanizable.

Agregó que los predios no urbanizables son aquellos que no son aptos para la construcción de edificaciones destinadas a usos urbanos, porque carecen de vocación para adelantar procesos de urbanización o parcelación. Por tanto, en criterio de la Administración, el hecho de que el inmueble requiriera un plan parcial no lo convertía en un predio no urbanizable ni autorizaba a liquidar el impuesto con una tarifa distinta a la prevista para los predios urbanizables no urbanizados.

En cuanto al archivo de la investigación adelantada respecto del mismo inmueble por el año gravable 2018, la demandada sostuvo que esa actuación no determinaba la situación tributaria de la vigencia discutida. Explicó que el impuesto predial se causa el 1.º de enero de cada año, de manera que en esa fecha deben evaluarse las condiciones físicas, jurídicas y económicas del bien para establecer el tributo a cargo. Por ello, afirmó que lo decidido para una vigencia posterior no podía trasladarse automáticamente al año gravable 2017.

Segundo cargo: El avalúo catastral del inmueble identificado con CHIP AAA0239OFMR fue declarado correctamente en la declaración inicial – El Distrito fiscalizó una declaración sin efectos.

1. La parte **demandante** sostuvo que, el 7 de abril de 2017, declaró correctamente el impuesto predial correspondiente al inmueble identificado con **CHIP AAA0239OFMR**, mediante el formulario No. 20173010005224122, referencia de recaudo 17015156985, en el que determinó como auto avalúo la suma de $7.818.075.000.

Adujo que la entidad demandada fiscalizó y modificó, de manera errónea e ilegal, la declaración presentada sobre este mismo inmueble el 18 de septiembre de 2017, en la que se registró un avalúo catastral de $2.220.000.000. Según explicó, dicha declaración no podía tenerse como una corrección válida, pues no se surtió el procedimiento legal previsto para las correcciones que disminuyen el valor a pagar.

Precisó que, al reducirse el impuesto inicialmente liquidado, era necesario presentar previamente, dentro del año siguiente al vencimiento del plazo para declarar, una solicitud de corrección ante la Administración tributaria, la cual debía ser aprobada mediante acto administrativo. Como ese trámite no se adelantó, concluyó que la declaración fiscalizada por el Distrito carecía de efectos legales y, por tanto, no podía servir de fundamento para modificar oficialmente el impuesto.

Asimismo, señaló que el impuesto a cargo determinado oficialmente en los actos demandados, por valor de $257.996.000 respecto del inmueble con CHIP AAA0239OFMR, fue pagado en su totalidad. Indicó que realizó cuatro pagos que sumaron $276.049.000, de los cuales $257.996.000 correspondían al impuesto calculado sobre el avalúo de $7.818.075.000, y el saldo restante a intereses moratorios.

2. El **Distrito** adujo que fiscalizó la declaración correcta del impuesto predial. Precisó que, mediante la Resolución No. SDH-000459 del 19 de diciembre de 2016, la Secretaría Distrital de Hacienda fijó el 16 de junio de 2017 como fecha límite para declarar y pagar, sin descuento ni sanción, el impuesto predial unificado correspondiente a la vigencia 2017.

Reconoció que, el 7 de abril de 2017, la demandante presentó una primera declaración respecto del inmueble identificado con CHIP AAA0239OFMR, en la que registró un autoavalúo de $7.818.075.000 y liquidó un impuesto a cargo de $74.272.000.

Señaló que, posteriormente y antes del vencimiento del plazo para declarar, la actora presentó una corrección el 13 de junio de 2017, en la que declaró un autoavalúo de $5.898.590.000 y un impuesto a cargo de $66.554.000.

Indicó que, una vez vencido el plazo para declarar, la contribuyente presentó una nueva declaración el 18 de septiembre de 2017, en la que registró un autoavalúo de $2.220.000.000 y liquidó un impuesto a cargo de $73.260.000. Además, el 3 de octubre de 2017 efectuó un pago por $63.588.000 mediante recibo oficial.

Con fundamento en el Concepto Jurídico No. 1108 del 5 de septiembre de 2005, expedido por la Subdirección Jurídico Tributaria, la demandada sostuvo que, antes del vencimiento del plazo para declarar, los contribuyentes pueden corregir libremente sus declaraciones. Por ello, concluyó que la declaración presentada el 13 de junio de 2017 sustituyó la del 7 de abril de ese mismo año y fue la que inicialmente produjo efectos jurídicos.

En cuanto a la declaración presentada el 18 de septiembre de 2017, afirmó que debía entenderse como una corrección de la declaración del 13 de junio anterior. Explicó que, aunque en esa declaración se registró un autoavalúo inferior, el impuesto a cargo aumentó de $66.554.000 a $73.260.000, por lo que se trataba de una corrección que incrementaba el valor a pagar. En consecuencia, sostuvo que no era necesario agotar el procedimiento previsto para las correcciones que disminuyen el valor a pagar o aumentan el saldo a favor.

Finalmente, precisó que el documento presentado el 3 de octubre de 2017 no podía considerarse una corrección, porque fue diligenciado como recibo oficial de pago. Por esa razón, defendió que la declaración fiscalizable era la presentada el 18 de septiembre de 2017, en la que se registró un autoavalúo inferior al avalúo catastral determinado para el predio.

Tercero.cargo: Violación de los principios constitucionales - realidad sobre las formas, legalidad, equidad y justicia tributaria.

1. La actora sostuvo que los actos acusados desconocieron el principio de primacía de la realidad sobre las formas. Frente al inmueble con CHIP AAA0176OEBR, afirmó que la Administración se limitó a aplicar la clasificación catastral de “urbanizable no urbanizado”, sin valorar que, para la vigencia discutida, el predio no podía desarrollarse urbanísticamente mientras no se adoptara el plan parcial correspondiente. En su criterio, cuando la información catastral no coincide con las condiciones reales del inmueble, deben prevalecer estas últimas.

Respecto del inmueble con CHIP AAA0239OFMR, señaló que la Administración desconoció que la obligación tributaria ya había sido satisfecha, pues determinó oficialmente un impuesto de $257.996.000, pese a que la contribuyente había efectuado pagos por $276.049.000. Por ello, consideró que exigir sumas adicionales resultaba contrario a los principios de legalidad, justicia, equidad y eficiencia tributaria, en tanto implicaba un cobro carente de justificación y superior a lo legalmente debido.

2. La demandada adujo que los actos administrativos demandados fueron expedidos con plena observancia del ordenamiento jurídico, fueron debidamente motivados y se fundaron en un análisis adecuado de la situación fáctica de los bienes de la demandante.

Cuarto cargo: Improcedencia de la sanción por inexactitud.

1. La **actora** adujo que no procede la sanción por inexactitud impuesta en los actos administrativos demandados porque en sus declaraciones privadas determinó con base en información completa y verdadera las bases y las tarifas aplicables a los inmuebles sujetos al tributo.

Asimismo, afirmó que su actuación no ocasionó perjuicio alguno al fisco distrital, toda vez que declaró correctamente el impuesto a su cargo y efectuó el pago total de la obligación tributaria correspondiente.

2. El **Distrito Capital** defendió la legalidad de la sanción por inexactitud impuesta en los actos administrativos demandados. Manifestó que la imposición de la sanción se hizo de conformidad con las facultades sancionatorias conferidas por el ordenamiento jurídico a la Secretaría de Hacienda.

SENTENCIA APELADA Y RECURSOS DE APELACIÓN DE LAS PARTES.

El Tribunal **accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y no condenó en costas**, a su turno, tanto Suprema Compañía Inmobiliaria[11] como el Distrito Capital de Bogotá[12] presentaron recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

Los motivos del fallo impugnado y los argumentos de las alzadas son los siguientes:

Primer cargo: el predio identificado con CHIP AAA0176OEBR corresponde a un inmueble no urbanizable en la medida en que es un bien sujeto a un proceso de recuperación ambiental y requiere la implementación de un plan parcial para el desarrollo de su urbanismo.

1. El **Tribunal** consideró que el inmueble con CHIP AAA0176OEBR corresponde a bien inmueble no urbanizable, y por tanto no le estaba dado a la Administración de Impuestos modificar la declaración privada presentada por el demandante para liquidar un mayor impuesto conforme la tarifa aplicable a los bienes urbanizables no urbanizados

Precisó que, según el artículo 1° del Acuerdo 105 de 2003, los predios urbanizables son aquellos que pueden ser desarrollados urbanísticamente y que no han sido desarrollados, mientras que los no urbanizables corresponden a aquellos que por su localización no pueden ser urbanizados.

[11] SAMAI Tribunal. Índice 44 “Recibe memoriales online”
[12] SAMAI Tribunal. Índice 45 “*Recibe memoriales Online”*

Advirtió que, según el Consejo de Estado, el 1° de enero de cada año deben evaluarse las características reales de cada ben sobre la información que reposa en el Catastro Distrital porque si bien este último constituye la fuente principal de información para cuantificar el tributo también lo es que, a veces, la información en él contenida puede estar desactualizada y no corresponder a la realidad, situación en la cual le corresponde al contribuyente probar las condiciones reales del inmueble.

Manifestó que si bien está probado que la demandada fundó su actuación administrativa en la información que reposa en el catastro según la cual el predio objeto de debate corresponde a un predio urbanizable no urbanizado, también reposan en el plenario otras pruebas que demuestran que, para el 1° de enero de 2017, el inmueble se encontraba afectado ambientalmente a un proceso de recuperación morfológica, paisajística, ambiental y urbanística que le impedía su desarrollo urbanístico. Así mismo encontró acreditado que distintas dependencias de la demandada manifestaron que para el 1° de enero de 2017 el predio con CHIP AAA0176OEBR no podía ser urbanizado por cuanto, para la expedición de cualquier licencia, era necesario la adopción de un plan parcial.

Citó sentencias del Consejo de Estado en las cuales declaró la nulidad de actos administrativos que aplicaron la tarifa de bienes urbanizables no urbanizados a inmuebles cuya urbanización dependía de la adopción de un plan parcial. En dichas providencias las Sección concluyó que mientras no se expidiera un plan parcial los bienes que dependían de ella para su desarrollo urbanístico debía considerarse como no urbanizables y, por lo tanto, les resultaba aplicable una tarifa inferior de impuesto predial.

Conforme lo anterior declaró la prosperidad del cargo.

2. La entidad **demandada** apeló la sentencia de primera instancia. Sostuvo que el Tribunal desconoció que la falta de adopción de un plan parcial no siempre impide clasificar un predio como urbanizable no urbanizado, pues ello depende de las razones por las cuales dicho instrumento no ha sido expedido.

Explicó que el trámite de los planes parciales puede adelantarse por iniciativa de las autoridades de planeación, de las comunidades o de los particulares interesados en el desarrollo del predio. En ese sentido, adujo que la ausencia de un plan parcial no necesariamente obedece a una omisión de la Administración, sino que puede depender de actuaciones previas de los propietarios o promotores, quienes deben presentar el proyecto correspondiente y cumplir las exigencias necesarias para su aprobación. Según la apelante, mientras ninguno de esos sujetos formule el plan o adelante las gestiones exigidas, no puede concluirse automáticamente que la imposibilidad de urbanizar sea atribuible al Distrito.

Agregó que, en el caso del inmueble identificado con CHIP AAA0176OEBR, la falta de adopción del Plan Parcial Rafael Uribe no era imputable a la Administración, sino a la demandante, en tanto la Secretaría Distrital de Ambiente exigía previamente la adopción de un Plan de Manejo y Recuperación Ambiental —PMRRA— para mitigar los impactos derivados de la actividad extractiva minera desarrollada en el predio. Por ello, afirmó que la contribuyente no podía beneficiarse de una tarifa inferior cuando la imposibilidad de urbanizar obedecía a gestiones pendientes a su cargo.

También cuestionó el alcance que el Tribunal dio a la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre los predios sujetos a plan parcial. Señaló que esa línea jurisprudencial ha inaplicado la tarifa del 33 por mil cuando la imposibilidad de urbanizar deriva de la falta de una actuación urbanística atribuible a la Administración, porque en esos eventos el propietario no puede desarrollar el predio pese a su voluntad de hacerlo. Sin embargo, sostuvo que ese criterio no podía extenderse a los casos en los que la expedición del plan parcial depende de cargas, trámites o actuaciones previas a cargo del propietario. Por tanto, para la entidad, era necesario probar que la imposibilidad de urbanizar recaía exclusivamente en la Administración Distrital, pues, de lo contrario, el contribuyente no podía beneficiarse de una tarifa menor por una situación atribuible a su propio actuar.

Señaló que el predio conservaba vocación urbanística, porque se ubicaba en suelo urbano, no tenía las características propias de un inmueble no urbanizable y estaba registrado catastralmente como “urbanizable no urbanizado”. En consecuencia, defendió la procedencia de la tarifa del 33 por mil aplicada en los actos administrativos demandados.

De manera subsidiaria, solicitó que, si se consideraba improcedente la tarifa del 33 por mil, se modificara la liquidación oficial para aplicar la tarifa del 16 por mil prevista para los predios objeto de protección ambiental en estado de degradación, con fundamento en el artículo 3.º del Acuerdo Distrital 105 de 2003.

Segundo cargo: El avalúo catastral del inmueble identificado con CHIP AAA0239OFMR fue declarado correctamente en la declaración inicial – El Distrito fiscalizó una declaración sin efectos.

1. El **Tribunal** concluyó que no le asiste razón a la demandante en cuanto a que el Distrito Capital debía fiscalizar la declaración presentada el 7 de abril de 2017 y no la del 18 de septiembre de 2017.

A su juicio, no se puede endilgar invalidez a la declaración presentada el 13 de junio de 2017 bajo el argumento de que no se siguió el procedimiento del artículo 589 del ET, aplicable según lo previsto en el artículo 8° del Acuerdo 648 de 2016. Para el Tribunal esa disposición solo resulta aplicable cuando la corrección se presenta una vez fenecido el plazo para declarar. Teniendo en cuenta que, en el caso concreto, el plazo para declarar venció el 16 de junio de 2017 debía entenderse, según lo previsto en el artículo 19 del Decreto 807 de 1993, que la declaración con fecha del 13 de junio sustituyó la presentada el 7 de abril de 2017.

Así mismo, precisó que Suprema Compañía Inmobiliaria no esgrimió ningún reparo frente a la apreciación de la demandada respecto al hecho que la declaración presentada el 18 de septiembre de 2017 aumentó el impuesto predial en comparación con la declaración que el mismo demandante había presentado el 13 de junio de 2017, razón por la cual la declaración presentada el 18 de septiembre de 2017 no requería ninguna aprobación por parte del Distrito y debía tenerse como valida.

En lo que se refiere al pago efectivo del tributo alegado por la actora en la demanda, el a quo concluyó que no era cierto que el impuesto hubiese sido pagado en su totalidad, porque de las pruebas que reposan en el expediente se desprende que los pagos realizados no cubren la totalidad del impuesto determinado en los actos

demandados y que Suprema Compañía Inmobiliaria adeudaba $10.555.000 por ese concepto.

2. La parte **demandante** apeló la sentencia de primera instancia en cuanto negó las pretensiones relacionadas con el inmueble identificado con CHIP AAA0239OFMR y mantuvo la sanción por inexactitud asociada a ese predio.

Manifestó que la declaración presentada el 18 de septiembre de 2017 no podía tenerse como una corrección válida. Explicó que la Secretaría Distrital de Hacienda desconoció el procedimiento aplicable a las correcciones que disminuyen el valor a pagar o aumentan el saldo a favor, previsto en el artículo 20 del Decreto Distrital 807 de 1993, que remitía al artículo 589 del ETN.

Indicó que, de acuerdo con esa normativa, vigente en el Distrito Capital para el año gravable 2017, el contribuyente debía presentar una solicitud de aprobación del proyecto de corrección dentro del año siguiente al vencimiento del plazo para declarar y la Administración debía pronunciarse mediante liquidación oficial de corrección. Como ese trámite no se surtió la declaración del 18 de septiembre de 2017 no sustituyó legalmente las declaraciones presentadas el 7 de abril y el 13 de junio de ese mismo año.

Tercer cargo: Sanción por inexactitud impuesta respecto del inmueble con CHIP AAA0239OFMR- Indebida liquidación y desproporcionalidad de la sanción.

1. El a quo declaró la legalidad de la sanción por inexactitud asociada al inmueble con CHIP AAA0239OFMR puesto que los actos administrativos demandados liquidaron un mayor impuesto al determinado por la actora en la declaración privada correspondiente a $184.736.000 de manera que procedía la sanción por inexactitud.

2.La parte **demandante** apeló la sentencia y adujo que mantener la sanción impuesta en los actos acusados resultaba desproporcionado y contrario a los principios de equidad, eficiencia y progresividad previstos en el artículo 363 de la Constitución Política. Agregó que la sanción por inexactitud presupone una conducta dirigida a pagar el impuesto sobre una base gravable que no corresponde a la real, con el propósito de inducir en error a la Administración, circunstancia que, a su juicio, no se configuró en este caso, pues la sociedad pagó prácticamente la totalidad del impuesto determinado oficialmente con fundamento en el autoavalúo de $7.818.075.000.

Sostuvo que el Tribunal la tasó indebidamente la sanción por inexactitud. Señaló que, aunque en los actos administrativos demandados fue determinada en $184.000.000, la propia sentencia reconoció que la contribuyente efectuó pagos por $247.441.000 y que, frente al impuesto oficialmente determinado, solo quedaba un saldo pendiente de $10.555.000. Por ello, la sanción debía calcularse sobre ese mayor valor dejado de pagar y no sobre la suma liquidada por la Administración.

Con fundamento en lo anterior, solicitó revocar la sentencia en cuanto al predio identificado con CHIP AAA0239OFMR y declarar, a título de restablecimiento del derecho, que la demandante no estaba obligada a pagar suma alguna por mayor impuesto, sanciones o intereses.

Pronunciamientos finales

La parte demandante se pronunció sobre el recurso de apelación del Distrito y negó haber provocado, de mala fe o deliberadamente, la demora en la implementación del PMRRA exigido para la adopción del Plan Parcial Rafael Uribe 70. Por el contrario, sostuvo que adelantó las gestiones necesarias para su aprobación, trámite que culminó con la expedición del Decreto Distrital 527 del 9 de noviembre de 2023, lo que demostraría su interés en desarrollar urbanísticamente el predio y no en conservarlo como un "lote de engorde".

Agregó que adquirió el inmueble para desarrollarlo en cumplimiento de su objeto social, dedicado a la construcción, y que, mientras no se adoptara el plan parcial, el predio no podía ser urbanizado. Además, se opuso a la solicitud subsidiaria de aplicar la tarifa del 16 por mil para predios en estado de degradación ambiental, pues, a su juicio, esa petición reconocía la improcedencia de la tarifa del 33 por mil y tampoco correspondía a la realidad jurídica y urbanística del inmueble para la vigencia 2017.

Con fundamento en lo anterior, solicitó rechazar los argumentos del recurso de apelación de la entidad demandada y confirmar la sentencia en cuanto declaró la nulidad de los actos respecto del inmueble identificado con CHIP AAA0176OEBR.

El **Ministerio Público** no se pronunció.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Conforme a los expresos motivos de inconformidad formulados en las apelaciones presentadas por las partes, en los términos de los artículos 320 y 328 del CGP, le corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

I) ¿Para la vigencia 2017, la ausencia de un plan parcial y la existencia de un proceso de recuperación morfológica y ambiental permitían aplicar al inmueble con CHIP AAA0176OEBR la tarifa prevista para predios no urbanizables?; o, ¿debía mantenerse la tarifa del 33 por mil correspondiente a los predios urbanizables no urbanizados?

II) ¿La Administración podía fiscalizar la declaración presentada el 18 de septiembre de 2017, respecto del inmueble con CHIP AAA0239OFMR?; o, ¿esta declaración carecía de efectos y no podía ser materia de fiscalización, por no haberse tramitado conforme al procedimiento previsto para las correcciones que disminuyen el valor a pagar?

lll) ¿La sanción por inexactitud impuesta respecto del inmueble con CHIP AAA0239OFMR fue correctamente determinada?; o, ¿debía reliquidarse con fundamento en los pagos efectuados por la contribuyente y el saldo efectivamente dejado de pagar?

Primer cargo: el predio identificado con CHIP AAA0176OEBR corresponde a un inmueble no urbanizable en la medida en que requiere la implementación de un plan parcial para el desarrollo de su urbanismo.

La parte demandada sostuvo, en su recurso de apelación, que solo los predios cuyo desarrollo inmobiliario depende de la adopción de un plan parcial, cuya expedición ha sido obstaculizada por causas imputables a la Administración, pueden considerarse temporalmente como no urbanizables, siempre que esa circunstancia esté probada. En contraste, cuando la falta de adopción del plan obedece a causas imputables administrado, como su pasividad en la formulación de este o el incumplimiento de sus cargas necesarias para su expedición, los bienes inmuebles deben ser considerados como urbanizables no urbanizados, por cuanto el contribuyente no puede beneficiarse de una tarifa del impuesto predial inferior por razones únicamente atribuibles a su actuar.

Para el Distrito, el Plan Parcial Rafael Uribe 70, donde se encuentra el bien inmueble con CHIP AAA0176OEBR, no pudo ser expedido, para la vigencia en discusión, por ausencia de un concepto favorable de la Secretaría de Ambiente, el cual dependía de la adopción un Plan de Manejo y Recuperación Ambiental (PMRRA) por parte de Suprema Compañía Inmobiliaria. Conforme lo anterior, no le estaba dado al demandante aplicar la tarifa de bienes no urbanizables porque la falta de adopción del plan le era atribuible.

Por su parte, la actora se opuso a los argumentos formulados por el Distrito en su recurso de apelación. Adujo que no es cierto que por motivos imputables a su actuar se hubiere imposibilitado o demorado la expedición del plan parcial necesario para el desarrollo urbanístico del bien. Agregó que siempre estuvo interesado en el desarrollo urbanístico del inmueble con CHIP AAA0176OEBR, tanto así que adelantó los trámites necesarios para la expedición del plan parcial Plan Parcial Rafael Uribe 70, finalmente expedido mediante el Decreto Distrital 527 del 9 de noviembre de 2023.

Le corresponde a la Sala determinar si la falta de adopción de un plan parcial, requerido para el desarrollo urbanístico de uno predio, incide en su clasificación para efectos del impuesto predial y, en consecuencia, en la tarifa aplicable.

Así mismo, la Sala deberá verificar si, en el caso concreto, la ausencia del plan parcial necesario para el desarrollo urbanístico del bien inmueble con CHIP AAA0176OEBR obedeció a causas atribuibles a la demandada o al demandante.

Según los artículos 14[13] y 15[14] del Decreto 352 de 2002 el impuesto predial unificado es un tributo de carácter real que se causa al 1° de enero del respectivo año gravable, por tanto, sus elementos se establecen en consideración a las características físicas, económicas que para esa fecha tenga el bien inmueble objeto del impuesto.

La tarifa del impuesto en comentario se determina por la categoría en la que clasifique el bien inmueble, según su uso o destinación. Así, el artículo 1° del Acuerdo Distrital 105 de 2003, vigente para el periodo gravable 2017, establece las categorías de inmuebles para efectos de la determinación de su tarifa, entre las que se encuentran los bienes urbanizables no urbanizados y los bienes no urbanizables:

[13] Artículo 14. 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.
[14] Artículo 15. Causación. El impuesto predial unificado se causa el 1° de enero del respectivo año gravable.

> 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:
>
> (...)
>
> 7.Predios urbanizables no urbanizados: Son predios pertenecientes al suelo urbano que pueden ser desarrollados urbanísticamente y que no han adelantado un proceso de urbanización.
>
> (...)
>
> 10.Predios no urbanizables: Son aquellos predios que por su localización no pueden ser urbanizados tales como los ubicados en por debajo de la cota de la ronda del río o por encima de la cota de servicios.

Nótese que, en lo que se refiere a bienes urbanizables no urbanizados, la disposición transcrita establece tres condiciones para que un inmueble pueda ser considerado como tal: i) que pertenezca al suelo urbano, ii) que pueda ser desarrollado urbanísticamente, iii) que no haya sido objeto de un proceso de urbanización. En lo que respecta a los bienes no urbanizables, el artículo 1° a citado prevé que corresponden a aquellos predios que no pueden ser urbanizados.

En el caso concreto es un hecho no discutido por las partes que para el desarrollo urbanístico del bien inmueble con CHIP AAA0176OEBR requería la adopción de un plan parcial, lo que discuten la partes es si la ausencia del mismo implica un cambio en la clasificación de urbanizable no urbanizado a no urbanizable y, por tanto, la aplicación de una tarifa inferior en el impuesto predial unificado para la vigencia 2017.

El artículo 31 del Decreto Distrital 190 de 2004, define los planes parciales como "*los instrumentos que articulan de manera específica los objetivos de ordenamiento territorial con los de gestión del suelo concretando las condiciones técnicas, jurídicas, económico - financieras y de diseño urbanístico que permiten la generación de los soportes necesarios para nuevos usos urbanos o para la transformación de los previamente existentes (...)".*

A su turno, el artículo 2.2.4.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 que compiló el artículo 3° del Decreto 2181 de 2006, señala que *"los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial".* Por su parte, el artículo 2.2.4.1.1.3 ibidem establece que "*los interesados podrán optar por solicitar a la oficina de planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces, que informe sobre las determinantes para la formulación del plan parcial en lo concerniente a la delimitación, las condiciones técnicas y las normas urbanísticas aplicables para la formulación del mismo"*

Conforme lo anterior, aunque los municipios y distritos tienen competencia para formular planes parciales, esa atribución no les es exclusiva, pues las disposiciones citadas también reconocen la iniciativa de las comunidades y los particulares interesados para el trámite ese instrumento. En esa medida cuando el desarrollo urbanístico de un bien inmueble está condicionado a la adopción de un plan parcial su propietario no puede permanecer inactivo frente a ese requisito, sino que debe adelantar las gestiones urbanísticas para promover su adopción o formulación. Ello no

significa que en todos los casos exista una obligación absoluta del propietario de formular el plan parcial, pero sí impide que la clasificación del bien, para efectos de la tarifa del impuesto predial, dependa de la decisión del contribuyente de promover o no el mencionado plan.

En ese sentido, la Sala[15] ha precisado que la tarifa del impuesto predial no puede quedar sujeta al arbitrio del propietario del bien sometido al tributo. Por ello, ha manifestado que ante la ausencia de un plan parcial, no le está dado al contribuyente aplicar la tarifa prevista para predios no urbanizables a un inmueble que conserva vocación urbanística, cuando no ha adelantado gestión alguna dirigida a promover el instrumento necesario para su desarrollo. En esa misma línea, esta Corporación ha diferenciado esa situación de aquella en la que el interesado sí ha radicado la formulación del plan parcial y, pese a ello, no ha obtenido su adopción por causas atribuibles a la Administración. En este último evento, la aplicación temporal de la tarifa correspondiente a predios no urbanizables se justifica no porque el inmueble pierda materialmente su condición urbanizable, sino porque la imposibilidad de desarrollarlo no depende del contribuyente:

> "En consecuencia, a juicio de esta Corporación, la tarifa aplicable en el impuesto predial no puede hacerse depender de la discrecionalidad o decisión del propietario de un predio "urbanizable no urbanizado" de formular el plan parcial. Resulta indudable que la aplicación de la tarifa del impuesto predial para dichos predios no puede estar sujeta al arbitrio del dueño del inmueble de adelantar o no las gestiones para las cuales está plenamente autorizado, con el fin de lograr la materialización de los usos previstos para su predio.
>
> Se advierte que es jurídicamente diferente la situación del propietario que a 1° de enero no ha ejercido su derecho a solicitar el plan parcial, de donde se infiere que el predio corresponde al denominado "lote de engorde" (al cual le corresponde la tarifa del 33X1000), versus la situación de quien ha radicado la formulación del plan parcial previamente y, a 1° de enero, no ha logrado su obtención, viéndose materialmente impedido para desarrollar el inmueble. Se destaca que en este último caso la Sala ha señalado18 que la tarifa aplicable es la del 5x1000, no porque las condiciones físicas del inmueble lo impidan, ni porque el predio materialmente sea "no urbanizable", como se ha malinterpretado, sino por la ausencia de respuesta a la formulación del plan parcial propuesto. En otras palabras, esta Corporación ha optado por aplicar la tarifa propia de predios "no urbanizables" (5x1000), cuando se formula plan parcial y no se logra su aceptación, atendiendo al hecho de que la imposibilidad de desarrollo, en tal situación, es imputable al Estado (salvo que se pruebe lo contrario), no siendo admisible castigar al ciudadano con una tarifa incrementada (3,3%) por un hecho que no está bajo su control y que depende enteramente del Distrito"

Es importante precisar que el hecho de que el inmueble estuviera sujeto a un proceso de recuperación morfológica y ambiental no impedía, por sí solo, la formulación del plan parcial requerido para su desarrollo urbanístico. Por el contrario, el artículo 358 del Decreto Distrital 190 de 2004 preveía que *"En las áreas de suspensión de actividad minera ubicadas en suelo urbano o de expansión, los planes de recuperación morfológica y ambiental deben presentarse conjuntamente con el plan parcial de la zona y serán evaluados integralmente por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la autoridad ambiental competente para su aprobación respectiva. Este trámite será requisito para la obtención de licencias de urbanismo y construcción*". De esa disposición se desprende que la recuperación morfológica y ambiental no era incompatible con el trámite del plan parcial, sino que constituía un componente que debía articularse dentro de ese procedimiento.

[15] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 23 de octubre de 2025 (Rad. Interno 28000) C.P. Claudia Rodríguez Velásquez.

Además, en el expediente obran elementos que permiten concluir que Suprema Compañía Inmobiliaria conocía, desde antes de la vigencia discutida, que el desarrollo urbanístico del inmueble requería la adopción de un plan parcial y que podía adelantar las gestiones para su formulación. En efecto, mediante oficio del 31 de octubre de 2012[16] la Dirección de Planes Parciales, le puso de presente al demandante la necesidad de contar con ese instrumento para el urbanístico del inmueble con CHIP AAA017OEBR y se le informó los requisitos y documentos necesarios para el trámite de formulación correspondiente.

Esa conclusión se refuerza con el hecho de que, tal como lo mencionó la demandante, el Plan Parcial "Rafael Uribe 70" necesario para el desarrollo urbanístico del bien de la actora, fue finalmente adoptado mediante el Decreto Distrital 527 del 9 de noviembre de 2023 con ocasión de la solicitud de formulación presentada por la propia demandante. Se lee en el acápite de consideraciones del mencionado decreto:

> "Que mediante oficio radicado ante la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) bajo el n.° 1-2020-10472 del 24 de febrero de 2020, el señor Santiago Escobar Díaz identificado con la cédula de ciudadanía número 98.545.740, actuando en calidad de Gerente Segundo Suplente de la sociedad entonces denominada Suprema Compañía Inmobiliaria SAS (actualmente Suprema Constructora SAS), identificada con NIT No 900.239.552-6, propietaria del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria n.° 50S-40364423 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá - Zona Sur, identificado con el CHIP AAA0176OEBR y ubicado en la dirección Diagonal 48C Sur No 5C - 20 de la ciudad de Bogotá D.C., presentó el formulario M-FO-025 de Solicitud de Trámite para la formulación del Plan Parcial de Desarrollo *"Rafael Uribe 70"* según lo establecido por el artículo 2.2.4.1.1.7 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015."

En el caso concreto, no se acreditó que, para el 1° de enero de 2017 Suprema Compañía Inmobiliaria hubiera iniciado el trámite de formulación del plan parcial requerido para el desarrollo urbanístico del inmueble con CHIP AAA0176OEBR. Tampoco se acreditó que la falta de adopción de ese instrumento obedeciera a una actuación u omisión de la entidad demandada. Por el contrario, el oficio del 31 de octubre de 2012 ya referido permite concluir que la actora conocía la necesidad del plan parcial y la posibilidad para formularlo, pero no demuestran que se hubiera ejercido esa potestad antes de la fecha de causación del tributo para la vigencia fiscal discutida.

Asimismo, del Decreto Distrital 527 de 2023 se desprende que el proceso de recuperación ambiental no impedía la formulación del plan parcial. En efecto, en dicho acto se indicó que el trámite del Plan Parcial de Desarrollo "Rafael Uribe 70" inició con la solicitud presentada por la demandante el 24 de febrero de 2020. A su vez, el mismo decreto señala que el Plan de Restauración y Recuperación —PRR— para el predio "Pacífico - Cantera Cerro de Oriente", que hace parte del ámbito de delimitación del plan parcial, fue aprobado por la Secretaría Distrital de Ambiente mediante la Resolución 01935 del 21 de septiembre de 2020. Así, la circunstancia de que el instrumento de recuperación ambiental hubiera sido aprobado con posterioridad a la radicación de la solicitud de formulación del plan parcial demuestra que no era necesario culminar previamente el proceso de recuperación morfológica o ambiental para promover dicho instrumento urbanístico. Por el contrario, esa exigencia debía

[16] Samai Tribunal. Índice 02 "Expediente digital" "3_ED_DEMANDAAN_DEMANDAANEXOS(.PDF) NroActua 2" Páginas 119 a 122"

articularse dentro del trámite del plan parcial y ser evaluada por las autoridades competentes.

En esas condiciones, la ausencia del plan parcial no habilitaba a la demandante para liquidar el impuesto predial con la tarifa aplicable a los bienes no urbanizables, pues el inmueble conservaba su vocación de urbanizable y no se demostró que la imposibilidad de desarrollarlo fuera atribuible a la demandada. Por lo anterior resultaba procedente la modificación de la liquidación privada presentada por el contribuyente para aplicar la tarifa del 33 por mil aplicable a los bienes urbanizables no urbanizados, tal como lo hizo el Distrito en los actos demandados.

En los términos anteriormente expuesto, el cargo de apelación formulado por el Distrito Capital prospera y, por tanto, se modificará la decisión de primera instancia para declarar la legalidad de los actos administrativos en lo que se refiere a la liquidación oficial realizada sobre la declaración asociada al inmueble con CHIP AAA0176OEBR.

Segundo cargo: El avalúo catastral del inmueble identificado con CHIP AAA0239OFMR- Indebida tasación de la sanción por inexactitud

Para la actora el a quo incurrió un error al afirmar que no se esgrimieron reparos frente a la apreciación de la Administración de tener como declaración valida objeto de fiscalización la presentada el 18 de septiembre de 2017. Precisó que, en su demanda manifestó que la declaración en comento no podía ser tenida como una declaración de corrección en la medida en que no se surtió el procedimiento previsto en el artículo 20 del Decreto Distrital 807 de 1993 que remite al artículo 589 del ETN, según el cual para corregir las declaraciones tributarias disminuyendo el valor a pagar o aumentando el saldo a favor era necesario elevar una solicitud a la Administración de Impuestos.

Le corresponde a la Sala determinar si el Tribunal incurrió en un yerro al tener como corrección valida la declaración del impuesto predial presentada el 18 de septiembre de 2017 y, por tanto, declarar la legalidad de los actos administrativos demandados en lo que se refiere al inmueble con CHIP AAA0239OFMR.

El artículo 20 del Decreto Distrital 807 de 1993, vigente para el año gravable 2017, precisaba lo siguiente:

> Artículo 20. C*orrecciones que implican disminución del valor a pagar o aumento del saldo a favor.* Cuando la corrección a las declaraciones tributarias implique la disminución del valor a pagar o el aumento del saldo a favor, serán aplicables los cuatro incisos del artículo 589 del Estatuto Tributario Nacional.
>
> **Parágrafo:** La sanción del veinte por ciento (20%) a que se refiere el artículo 589 del Estatuto Tributario Nacional, solo será aplicable cuando la disminución del valor a pagar o el aumento del saldo a favor resulte improcedente.
>
> En todo caso tratándose de la declaración del impuesto predial unificado, cuando el contribuyente propietario o poseedor haya determinado la base gravable en un valor superior al avalúo catastral, no procede la corrección por menor valor de la declaración inicialmente presentada por ese año gravable.

A su turno, el artículo 589 del ETN en su redacción vigente para las correcciones presentadas por el período discutido[17], establecía lo siguiente:

> ARTÍCULO 589. Para corregir las declaraciones tributarias, disminuyendo el valor a pagar o aumentando al saldo a favor, se elevará solicitud a la Administración de Impuestos y Aduanas correspondiente, dentro de los dos* años siguientes al vencimiento del término para presentar la declaración.
>
> La Administración debe practicar la liquidación oficial de corrección, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la solicitud en debida forma; si no se pronuncia dentro de este término, el proyecto de corrección sustituirá a la declaración inicial. La corrección de las declaraciones a que se refiere este artículo no impide la facultad de revisión, la cual se contara a partir de la fecha de la corrección o del vencimiento de los seis meses siguientes a la solicitud, según el caso.
>
> Cuando no sea procedente la corrección solicitada, el contribuyente será objeto de una sanción equivalente al 20% del pretendido menor valor a pagar o mayor saldo a favor, la que será aplicada en el mismo acto mediante el cual se produzca el rechazo de la solicitud por improcedente. Esta sanción se disminuirá a la mitad, en el caso de que con ocasión del recurso correspondiente sea aceptada y pagada.
>
> La oportunidad para presentar la solicitud se contará desde la fecha de la presentación, cuando se trate de una declaración de corrección.
>
> (...)

El término de dos años previsto en la norma fue reducido a un año, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 de la Ley 383 de 1997, que indicó lo siguiente:

> Artículo 8º. CORRECCION DE LAS DECLARACIONES TRIBUTARIAS: El término establecido en el artículo 589 del Estatuto Tributario, para que los contribuyentes, responsables y agentes retenedores corrijan las declaraciones tributarias, es de un (1) año contado a partir de la fecha del plazo para declarar, y en las condiciones exigidas en el mismo artículo.

Como puede observarse, el artículo 589 del ETN en su redacción vigente para el año 2017 establecía el procedimiento que debían seguir los declarantes para corregir sus declaraciones tributarias cuando, como consecuencia de la corrección, se disminuyera el valor del impuesto a pagar o se aumentara el saldo a favor. Dicho procedimiento imponía la obligación de presentar un proyecto de corrección ante la administración tributaria, el cual podía ser aceptado dentro de los seis meses siguientes, mediante la expedición de una la liquidación oficial de corrección, o negado, si la administración consideraba que la solicitud resultaba improcedente.

Ahora bien, para adelantar dicho procedimiento, la norma estableció el término perentorio de un año, **contado a partir de la fecha del plazo para declarar**, por lo que es claro que la exigencia de acudir a dicho procedimiento se edificaba a partir de un presupuesto temporal especifico, como lo es el vencimiento del plazo ordinario para presentar la declaración; o, dicho de otra forma, el legislador fijó como *dies a quo* del

[17] Se advierte que el artículo 274 de la Ley 1819 de 2016 modificó el artículo 589 del Estatuto Tributario Nacional y sustituyó el procedimiento de solicitud de corrección por la presentación directa de la declaración de corrección cuando esta disminuyera el valor a pagar o aumentara el saldo a favor. No obstante, esa modificación no tuvo aplicación para el periodo gravable 2017 discutido, pues el parágrafo transitorio de la misma disposición condicionó su entrada en vigor a que la Administración Tributaria realizara los ajustes informáticos necesarios y lo informara en su página web, sin que dicho plazo pudiera exceder de un año contado a partir del 1.º de enero de 2017. Según consta en Concepto 1241 de 2017 y en comunicado de prensa proferido por la Secretaría Distrital de Hacienda, esta norma entró a regir en el Distrito Capital una vez finalizó el plazo de un año que otorgó el legislador, es a partir del 1 de enero de 2018.

procedimiento especial de corrección el vencimiento del plazo para declarar. Antes de dicha oportunidad, no es aplicable la norma analizada.

Sobre su alcance, la Corte Constitucional[18] al declarar constitucional el término de un año exigido en la norma para presentar el proyecto de corrección, indicó lo siguiente:

> "En el caso regulado por la norma acusada, es decir, cuando como consecuencia de la corrección se disminuye el valor a pagar por el declarante o aumenta el saldo a su favor, es evidente que está dé por medio un interés eminentemente particular, por cuanto implica un beneficio para su patrimonio. Con tal fin, el término de un (1) año establecido por el legislador resulta razonable, en la medida en que el contribuyente dispone del conocimiento y de los medios para detectar de manera más rápida, esos errores (…)"

Por su parte, el mismo tribunal constitucional[19], al declarar la exequibilidad condicionada de la sanción equivalente al 20% del pretendido menor valor a pagar, o mayor saldo a favor que estipulaba en esa época la norma, si, en criterio de la administración, la corrección no procedía, señaló que:

> "Al examinar esta norma, hay que considerar que el procedimiento allí previsto, se aplica al contribuyente que, dentro del plazo estipulado, en forma voluntaria, es decir, sin que la administración haya promovido tal actuación, corrija su declaración tributaria, y, como consecuencia de ello, disminuya el valor a pagar o aumente su saldo a favor".

Con base en lo anterior, dicho trámite resultaba exigible respecto de las correcciones presentadas una vez fenecido el plazo para declarar. En contraste, si antes del vencimiento de este término, el contribuyente presentaba no sólo su declaración inicial sino una nueva declaración de corrección, aun cuando esta disminuyera el valor a pagar, no era necesario agotar el procedimiento de corrección ante la administración, pues el declarante aún se encontraba dentro del plazo para cumplir con su obligación formal.

Esta posición se soporta, además de lo expuesto en la redacción del artículo 589 del ETN y el artículo 8 de la Ley 383 de 1997, en que el propio Estatuto Tributario utiliza reiteradamente el vencimiento del plazo legal para declarar como punto de partida para producir consecuencias procesales en temas tales como la causación de sanciones (artículo 644 -luego de la modificación prevista en el artículo 285 de la ley 1819), el ejercicio de facultades de fiscalización (artículos 705 y 714), además del plazo para corregir previsto en el artículo 588 del ET.

Bajo este contexto, dado que **el procedimiento del artículo 589 del ETN vigente para la época estaba temporalmente vinculado al período posterior al vencimiento del plazo para declarar, l**a modificación de una declaración tributaria presentada antes del vencimiento del plazo legal para declarar, cuando la nueva declaración también se presenta antes de dicho vencimiento, no podía estar sometida al procedimiento especial de corrección previsto, aun cuando disminuyera el valor a pagar o aumentara el saldo a favor.

[18] Corte Constitucional. Sentencia C-296 de 1999. M.P. Martha Victoria Sachica de Moncaleano.
[19] Corte Constitucional. Sentencia C-005 de 1998. M.P. Jorge Arango Mejía.

En el caso concreto, tal como consta en los formularios de *"constancia de declaración y/o pago del impuesto predial"* que responsan en el plenario[20], la demandante presentó 4 formularios de declaración del impuesto predial del inmueble CHIP AAA0239OFMR, por la vigencia 2017:

Fecha de presentación	N° de formulario	Avalúo	Tarifa	Impuesto a cargo	Valor a pagar
7 de abril de 2017	2017301010005220000	$7.818.075.000	10 x 1000	$74.272.000	$74.272.000
13 de junio de 2017	2017301010009020000	$5.898.590.000	11 x1000	$66.654.000	$66.654.000
18 de septiembre de 2017	2017301010011300000	$2.220.000.000	33 x 1000	$73.260.000	$73.260.000
3 de octubre de 2017	2017301014017390000	$7.818.075.000	33 x1000	$257.996.000	$40.682.000

Es un hecho no discutido por las partes que la fecha límite para declarar el impuesto predial por la vigencia 2017 era el 16 de junio de ese año[21]. Así las cosas, la declaración presentada el 13 de junio de 2017, que corrigió la declaración inicialmente presentada el 7 de abril anterior, fue presentada antes del vencimiento del término para declarar, de manera que no era necesario agotar el procedimiento previsto en el artículo 589 del ETN[22].

Conforme lo anterior, para la Sala, la declaración presentada el 13 de junio de 2017 sustituyó la declaración presentada el 7 de abril de ese año. En consecuencia, cualquier corrección posterior debía analizarse respecto de esa última declaración y no respecto de la inicialmente presentada.

Al respecto, debe tenerse en cuenta igualmente que toda declaración tributaria presentada con posterioridad a una declaración inicial produce efectos jurídicos propios, independientemente de que ambas hayan sido radicadas antes del vencimiento del plazo para declarar. En efecto, la segunda declaración no constituye un acto inocuo ni una simple reiteración de la voluntad inicialmente expresada por el contribuyente, sino el ejercicio de la facultad legal de modificar la declaración previamente presentada, razón por la cual altera la situación jurídica derivada de esta última en aquellos aspectos que son objeto de corrección. De allí que la presentación de una declaración posterior implique necesariamente el nacimiento de nuevos efectos jurídicos, en cuanto sustituye, modifica o mantiene los datos consignados en la declaración inicial, convirtiéndose en la manifestación de voluntad que rige la determinación privada del tributo. La circunstancia de que la corrección se presente antes del vencimiento del plazo para declarar únicamente incide en el régimen jurídico aplicable a dicha modificación —por ejemplo, en materia de sanciones o de procedimiento—, pero no desvirtúa que la declaración posterior sea un acto con eficacia jurídica propia, destinado a producir consecuencias en la relación jurídico-tributaria y a reemplazar, en los aspectos corregidos, el contenido de la declaración inicialmente presentada.

---

[20] Samai Tribunal. Índice 02 "Expediente digital" "3_ED_DEMANDAAN_DEMANDAANEXOS(.PDF) NroActua 2" Páginas 143 a 146"

[21] Artículo 3 de la Resolución 000459 de 2016 proferida por la Secretaría Distrital de Hacienda.

[22] Al respecto, debe observarse que el citado artículo disponía que el proyecto de corrección era necesario cuando se disminuyera el valor a pagar o se incrementara el saldo a favor y si bien es cierto en el caso particular tomando como referencia el renglón 19 de la declaración del impuesto predial -valor a pagar-, según el formulario vigente para el año 2017, entre la declaración inicial y la corrección presentada el 13 de junio de 2017 el monto a pagar se redujo de $74.272.000 a $66.654.000, se reitera que mencionado proyecto no era requerido, en tanto la declaración inicial y la corrección se presentaron antes del vencimiento del plazo para declarar.

Aceptar la tesis que una declaración de corrección presentada antes del vencimiento del plazo para declarar carece de efectos jurídicos propios conduciría a desconocer la existencia misma de la figura de la corrección, pues bastaría la sola presentación de la declaración inicial para impedir cualquier modificación posterior durante el término legal para declarar. Ello vaciaría de contenido la facultad legal de corregir las declaraciones tributarias y desconocería que el ordenamiento atribuye eficacia jurídica a toda manifestación posterior de voluntad del contribuyente encaminada a modificar su declaración privada.

Por ello, se reitera que en el caso particular la declaración presentada por el demandante el 13 de junio de 2017 generó plenos efectos y tuvo la virtud de sustituir la declaración inicialmente presentada, máxime cuando una u otra fueron presentadas antes del vencimiento del plazo para declarar, por lo que cualquier corrección posterior que se hubiese presentado debía analizarse respecto de la corrección válidamente presentada el 13 de junio de 2017 y no respecto de la presentada por primera vez el 7 de abril de 2017.

Ahora bien, la declaración presentada el 18 de septiembre de 2017, la cual fue objeto de fiscalización en los actos demandados no disminuyó el valor a pagar respecto de la última declaración válida, pues ese valor pasó de $66.654.000 a $73.260.00. Si bien en la última declaración se consignó un autoavalúo inferior al señalado en la declaración objeto de corrección, ello no tiene implicaciones respecto a la aplicación del artículo 589 pues lo determinante para tal fin era que la corrección disminuyera el saldo a pagar o aumentara el saldo a favor y, en vista de que ello no ocurrió, no era exigible el trámite previsto en esa disposición[23].

En esas condiciones, no le asiste razón a la demandante en afirmar que la declaración del 18 de septiembre de 2017 carecía de efectos por no haberse presentado conforme al artículo 589 porque, según se explicó, ese denuncio fiscal es completamente valido y, por tanto, podía ser objeto de fiscalización por parte de la entidad demandada.

Por lo anterior, el cargo de apelación formulado por la parte demandante no prospera.

Tercer cargo: Sanción por inexactitud impuesta respecto del inmueble con CHIP AAA0239OFMR- Indebida liquidación y desproporcionalidad de la sanción.

La parte demandante en su recurso de apelación sostiene que sentencia de primera instancia incurrió en un yerro al declarar la legalidad de la sanción por inexactitud relacionada con el inmueble con CHIP AAA0239OFMR, la cual ascendió a $184.736.000.

Para la actora, dado que el Tribunal reconoce que los pagos efectuados no cubrieron la totalidad del impuesto a cargo determinado en los actos administrativos y que adecuada un saldo de $10.555.000, el valor de la sanción por inexactitud debía corresponder a este último importe.

[23] Lo anterior, teniendo en cuenta lo expuesto en el artículo 1 de la Ley 601 de 2000 y el parágrafo del artículo 20 del Decreto 807 de 1993, modificado por el artículo 5 del Decreto 362 de 2022, según el cual, tratándose de la declaración del impuesto predial unificado, cuando el contribuyente propietario o poseedor haya determinado la base gravable en un valor superior al avalúo catastral, no procede la corrección por menor valor de la declaración inicialmente presentada por ese año gravable, hecho que no fue discutido ante esta jurisdicción, por lo que razón por la cual esta Sala se abstiene de emitir un pronunciamiento de fondo.

Adujo que la sanción impuesta es desproporcionada si se tiene en cuenta que el interés del legislador, para establecer la sanción por inexactitud, fue castigar al contribuyente con una penalidad equivalente al mayor valor dejado de cancelar.

El artículo 648 del ETN, aplicable a los entes territoriales por expresa disposición del artículo 59 de la ley 788 de 2002, establece la forma de cuantificación de la sanción por inexactitud en los siguientes términos:

> **"Artículo 648.** La sanción por inexactitud procede sin perjuicio de las sanciones penales. La sanción por inexactitud será equivalente al ciento por ciento (100%) de la diferencia entre el saldo a pagar o saldo a favor, según el caso, determinado en la liquidación oficial y el declarado por el contribuyente, agente retenedor o responsable, o al quince por ciento (15%) de los valores inexactos en el caso de las declaraciones de ingresos y Patrimonio"

De la disposición transcrita se desprende que la base del cálculo de la sanción por inexactitud no corresponde al saldo insoluto de la obligación tributaria después de imputar los pagos realizados por el contribuyente, sino a la diferencia entre el saldo a pagar determinado oficialmente y el saldo a pagar declarado. En esa medida, una cosa es la cuantificación de la obligación tributaria y de la sanción derivada de la inexactitud y, otra distinta, la imputación de los pagos realizados para establecer el saldo restante por pagar a cargo del contribuyente.

En consecuencia, no le asiste razón a la apelante al sostener que la sanción podía ser disminuida para liquidarse sobre el saldo pendiente de $10.555.000.

Conforme lo anterior el cargo de apelación no prospera.

Costas

Se condenará en costas en esta instancia, en su componente de agencias en derecho, a la demandante de conformidad con el numeral 1° del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Por tanto, se ordenará al Tribunal tramitar el respectivo incidente conforme las reglas previstas en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Se fijarán como agencias en derecho el equivalente a un (1) SMMLV al momento de la ejecutoria de la providencia, según las reglas previstas en el artículo 366, ibidem, y los lineamientos dispuestos en el acuerdo PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025 expido por el Consejo Superior de la Judicatura.

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

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 9 de agosto de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, y en su lugar:

> **"PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda presentada por Suprema Compañía Inmobiliaria S.A.S en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Distrito Capital de Bogotá, por las razones anteriormente expuestas.

SEGUNDO: CONDENAR en costas al parte demandante en esta instancia según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGEZ MONTAÑO
Presidente
Con salvamento parcial de voto

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Con salvamento parcial de voto

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

(Firmado electrónicamente)
DIANA LUCÍA CABALLERO AGUDELO
Conjuez
Con salvamento parcial de voto

(Firmado electrónicamente)
ANA MARÍA BARBOSA RODRÍGUEZ
Conjuez
Impedida

La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador