



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

CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Bogotá D.C., once (11) de junio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-37-000-2021-00008-01 (29307)
Demandante: Fiduciaria Bogotá S.A.
Demandado: Municipio de Soacha.

Temas: Solicitud de devolución de pago de lo no debido. Impuesto predial. Sistema de determinación del impuesto predial.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación¹ interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 5 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que decidió²:

“**PRIMERO: NIÉNGANSE** las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

(...)”

ANTECEDENTES.

Actuación administrativa

Mediante el Acuerdo 046 de 2000, el Concejo Municipal de Soacha adoptó el plan de ordenamiento territorial del municipio. En dicho acto se estableció, entre otros aspectos, la obligación a cargo de los urbanizadores de destinar al espacio público una fracción de los predios objeto de procesos de urbanización.

Entre los años 2010 y 2013 se protocolizaron cuatro escrituras públicas que contenían las licencias urbanísticas de distintas etapas del Macroproyecto Ciudad Verde, en las cuales se identificaron los inmuebles destinados a cesión gratuita obligatoria.³

Durante los años 2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018 inclusive, el Municipio de Soacha expidió facturas donde liquidó el impuesto predial sobre los bienes de cesión gratuita obligatoria⁴. Dichas facturas fueron pagadas.

El 24 de abril de 2019, la parte actora, en calidad de vocera del patrimonio autónomo Fideicomiso Ciudad Verde, radicó ante el Municipio de Soacha solicitud de devolución por pago de lo no debido, por concepto del impuesto predial unificado correspondiente

¹ Ingresó al despacho el 13 de noviembre de 2024. SAMAI CE índice 12.

² SAMAI Tribunal, índice 42 “Sentencia que niega las pretensiones”.

³ Samai Tribunal. Índice 2 “Expediente digital” “4ED_ANEXOS_ANEXOS(.PDF) NroActua 2” Páginas 53 a 564.

⁴ Samai Tribunal. Índice 2 “Expediente digital” “4ED_ANEXOS_ANEXOS(.PDF) NroActua 2” Páginas 565 a 703.



a las vigencias 2012 a 2018, respecto de los inmuebles destinados a cesión obligatoria gratuita.

El 19 de diciembre de 2019, el Director de Impuestos del Municipio de Soacha profirió la resolución 2877 mediante la cual negó la solicitud de devolución del impuesto predial pagado por \$928.028.775 y accedió a la devolución de \$478.674, por ese mismo concepto, respecto del predio indentificado con cédula catastral 00-00-00-00-0014-5041-0-00-00-0000⁵.

Prevía interposición del recurso de reconsideración, el 15 de septiembre de 2020, la demandada profirió la resolución 0225, mediante la cual confirmó en todos sus apartes la resolución 2877 del 2019⁶.

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 pretensiones⁷:

A. Pretensiones principales

Primera pretensión: Que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 2877 del 19 de diciembre de 2019, por medio de la cual el Director de Impuestos del Municipio de Soacha resuelve negativamente la solicitud de devolución radicada por la sociedad el 24 de abril de 2019 bajo el número 19235, más exactamente en lo referente a la respuesta negativa frente a la devolución de novecientos veintisiete millones quinientos cincuenta mil ciento un pesos (COP \$927.550.101), por ser un pago de lo no debido.

Segunda pretensión: Que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 0225 del 15 de septiembre de 2020, por medio del cual el Director de Impuestos del Municipio de Soacha resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. 2877 del 19 de diciembre de 2019, más exactamente en lo referente a la respuesta negativa frente a la devolución de novecientos veintisiete millones quinientos cincuenta mil ciento un pesos (COP \$927.550.101), por ser un pago de lo no debido.

Tercera pretensión: Que, como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordene la devolución de la suma equivalente a (...) (\$927.550.101), valor que corresponde al pago de lo no debido por concepto de Impuesto Predial Unificado de los Inmuebles cedidos por las vigencias fiscales 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 (...).

Cuarta pretensión: Que se reconozcan y paguen los intereses legales equivalente al 6% anual, los cuales se causaron desde la fecha efectiva del pago de lo no debido hasta la fecha de notificación del acto administrativo que niega la solicitud de devolución, lo cual dependerá de la fecha de pago de cada inmueble y de su correspondiente vigencia;

Quinta pretensión: Que se reconozcan y paguen los intereses corrientes que se causan desde el momento en que se niega la devolución del pago de lo no debido, esto es desde el 27 de diciembre de 2019 hasta el momento en que quede ejecutoriada sentencia favorable a La Sociedad;

Sexta pretensión: Que se reconozcan y se paguen los intereses moratorios que se causan desde el vencimiento del término para devolver señalado por la sentencia judicial favorable y hasta la fecha del giro del cheque, emisión del título o consignación efectiva, de ser el caso;

⁵ Samai Tribunal. Índice 2 "Expediente digital" "4ED_ANEXOS_ANEXOS(.PDF) NroActua 2" Páginas 21 a 34.

⁶ Samai Tribunal. Índice 2 "Expediente digital" "4ED_ANEXOS_ANEXOS(.PDF) NroActua 2" Páginas 36 a 49.

⁷ Samai Tribunal. Índice 2. "2ED_DEMANDA_2DEMANDAAMARILOPREDIALVF20122018(.PDF) NroActua 2"



B. Pretensiones Subsidiarias

Primera pretensión subsidiaria: Que en caso de que el magistrado no acceda a las pretensiones principales de la demanda, se reconozca la existencia de una doble tributación por un mismo hecho económico en relación con los siguientes inmuebles (...)

Segunda pretensión subsidiaria: Que se ordene, a título de restablecimiento de derecho, la devolución de los quince millones setecientos treinta y cuatro mil pesos (COP \$15.734.000) correspondientes a la doble tributación por el mismo hecho económico, a saber, el impuesto predial de los bienes enlistados en el numeral anterior(...);

Tercera pretensión subsidiaria: Que se reconozcan y paguen los intereses legales equivalente al 6% anual, los cuales se causaron desde la fecha efectiva del pago de lo no debido hasta la fecha de notificación del acto administrativo que niega la solicitud de devolución, lo cual dependerá de la fecha de pago de cada inmueble y de su correspondiente vigencia ;

Cuarta pretensión subsidiaria: Que se reconozcan y paguen los intereses corrientes que se causan desde el momento en que se niega la devolución del pago de lo no debido, esto es desde el 27 de diciembre de 2019 hasta el momento en que quede ejecutoriada sentencia favorable a La Sociedad;

Quinta pretensión subsidiaria: Que se reconozcan y se paguen los intereses moratorios que se causan desde el vencimiento del término para devolver señalado por la sentencia judicial favorable y hasta la fecha del giro del cheque, emisión del título o consignación efectiva, de ser el caso.

Invocó como normas vulneradas los artículos 363 de la Constitución Política de Colombia; 1626 y 2313 del Código Civil, 54 de la Ley 1430 de 2010, 51 del Decreto 564 de 2006 y 56 del Decreto Municipal 211 de 2010.

Bajo el siguiente concepto de violación en la demanda se sustentaron los cargos y en la contestación⁸ se ejerció el derecho de contradicción así:

Primer cargo: Nulidad de los actos administrativos por desconocimiento de la realidad física de los inmuebles –Dado que los inmuebles se encuentran afectos al uso público se encuentran excluidos del impuesto predial unificado – Configuración de un pago de lo no debido.

1.Argumentos de la demanda:La parte demanda aduce que los bienes inmuebles están afectos al uso público dado que corresponden a zonas de cesión gratuita, de manera que le resulta aplicable la exclusión del impuesto predial sobre bienes de uso público prevista en el literal b) del artículo 54 del Estatuto Tributario Municipal.

Adujo que existen bienes cuyo derecho de dominio está en cabeza de particulares, dadas sus condiciones especiales y particulares, verbigracia su destinación al uso y goce de la comunidad,son considerados bienes inmuebles afectos al uso público. Manifiesta que desde la afectación de los inmuebles al uso público la normativa de los bienes de uso público le es aplicable, y por lo tanto el mismo tratamiento tributario.

Con fundamento en lo anterior, sostuvo que los pagos efectuados por el fideicomitente por concepto del impuesto predial de las vigencias 2012 a 2018 correspondían a un pago de lo no debido. Para la actora, si los inmuebles estaban afectos al uso público

⁸ SAMAI Tribunal, índice 16. "19_RECIBEMEMORIALES_CONTESTACION_DEMANDA(.zip)"



y, por esa razón, se encontraban excluidos del tributo, no existía causa legal que justificara el pago realizado.

2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda. El Municipio de Soacha se opuso a la tesis esgrimida por la parte actora. Aceptó que si bien las cesiones gratuitas obligatorias pueden destinarse a vías, parques, zonas verdes o equipamientos colectivos y por lo tanto tienen vocación de uso público, la cesión implica una transferencia de dominio que los particulares deben hacer gratuitamente a favor del municipio. Por ello, para la demandada, la condición relevante para efectos de la exclusión del impuesto predial no era solo la destinación urbanística de los bienes, sino el perfeccionamiento de la transferencia mediante escritura pública y su registro.

El municipio fundamentó su posición en el artículo 82 de la Constitución, los artículos 3 y 37 de la Ley 388 de 1997, la Ley 9 de 1989, el artículo 51 del Decreto 564 de 2006, el artículo 117 de la Ley 388 de 1997, el Decreto 1469 de 2010, el Decreto 1077 de 2015, el artículo 12 del Decreto 1319 de 1993 y la Instrucción Administrativa 01-31 de 2001 de la Superintendencia de Notariado y Registro. Con esas normas, defendió que la incorporación de las áreas públicas exige el registro de la escritura de constitución de la urbanización o de la cesión correspondiente.

En concreto, la demandada afirmó que las áreas de cesión solo dejaban de estar sometidas al impuesto predial cuando la escritura de cesión cumpliera el requisito de registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, lo cual ocurrió únicamente en 2018. Por esa razón, sostuvo que no procedía la devolución del impuesto pagado por las vigencias 2012 a 2018.

En lo que se refiere al pago de lo no debido, negó su existencia. Afirmó que, dado que durante las vigencias discutidas los predios no tenían la condición de excluidos la obligación sustancial de pago tenía causa legal.

Segundo cargo. La no devolución de las sumas pagas indebidamente genera un enriquecimiento sin causa a favor del municipio de Soacha y un correlativo empobrecimiento sin causa al fideicomitente.

1. Argumentos de la demanda. Manifestó que, en el caso concreto se cumplen los presupuestos doctrinales y jurisprudenciales para que configure un enriquecimiento sin causa. Así las cosas, precisó que el pago por concepto de impuesto predial de los inmuebles por las vigencias fiscales 2012 a 2018 produjo un desplazamiento de recursos que implica un empobrecimiento del fideicomitente, en cuanto fue este quien realizó el pago, y un correlativo enriquecimiento por parte del Municipio de Soacha. Afirmó que no existe causa y justificación legal para el pago, en la medida en que el hecho generador del impuesto predial no se realizó por cuanto los bienes inmuebles al ser de uso público se encuentran excluidos del tributo.

2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda. El Municipio negó la configuración del enriquecimiento sin causa. Su defensa se apoyó en que sí existía causa legal para el cobro: las normas tributarias locales sobre impuesto predial y la falta de registro oportuno de la cesión a su favor. En ese sentido, afirmó que si durante las vigencias discutidas los predios seguían registrados a nombre del particular o del patrimonio autónomo, el cobro tenía sustento en la ley y en los



acuerdos municipales en la medida que no habían adquirido la condición de bienes de uso público.

Tercer cargo: El impuesto predial pagado por el fideicomitente por las vigencias fiscales 2013 y 2014 genera una doble tributación por un mismo hecho económico.

1. Argumentos de la demanda. La parte actora afirmó, en gracia de discusión, que si se concluyera que los inmuebles no están excluidos del impuesto predial, el fideicomitente realizó el pago del tributo dos veces por algunos inmuebles por las vigencias 2013 y 2014, la primera vez en el año 2014 y la segunda en el año 2018, lo cual implica una doble tributación sobre un mismo hecho económico, circunstancia que está prohibida y contraviene los principios de equidad y progresividad previstos en el artículo 363 de la Constitución Política. Así mismo, dicha circunstancia va en contravía del numeral 9 del artículo 95 ibidem, la cual dispone que los contribuyentes solo están obligados a contribuir con el financiamiento de las cargas públicas dentro de conceptos de justicia y equidad.

2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda. El Municipio señaló que los argumentos referidos a la doble tributación no fueron incluidos en la solicitud de devolución inicial, sino que fueron introducidos en el recurso de reconsideración, por lo cual sostuvo que no estaba obligada a pronunciarse sobre una solicitud nueva que no hacía parte de la petición inicial.

Además, afirmó que el demandante no aportó prueba que acredite la realización de un pago doble.

Cuarto cargo: Ausencia de calidad de sujeto pasivo del impuesto predial unificado.

1. Argumentos de la demanda. La parte actora manifiesta que, según lo dispuesto en el artículo 54 de la ley 1430 de 2010, modificado por los artículos 177 de la ley 1607 de 2012 y 150 de la ley 2010 de 2019, en los tributos territoriales, cuando se está frente a un patrimonio autónomo, como es el caso, los sujetos pasivos son los fideicomitentes o y/o beneficiarios.

Adujo que, aunque adelantó gestiones para que el Municipio de Soacha expidiera las facturas del impuesto predial a cargo del fideicomitente o beneficiario del patrimonio autónomo "Fideicomiso Ciudad Verde", la administración las emitió a nombre de la Fiduciaria, en calidad de vocera de dicho patrimonio autónomo.

Afirmó que, dado el contexto anterior, promovió actuaciones en sede administrativa y jurisdiccional con el fin de obtener la devolución de sumas pagadas indebidamente, aunque el sujeto pasivo del tributo y quien asumió económicamente los pagos fue el fideicomitente Amarillo S.A. Con fundamento en lo anterior, solicitó que se le reconociera su condición de vocera del patrimonio autónomo y que se ordenara la devolución de los pagos efectuados, con abono a la cuenta del fideicomitente Amarillo S.A.

2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda. El Municipio sostuvo que las facturas y los actos administrativos se expidieron conforme al ordenamiento tributario municipal. En particular, defendió la aplicación del Acuerdo



43 de 2000 y del Acuerdo 39 de 2012, y señaló que el impuesto recaía sobre la propiedad o posesión del predio. Además, indicó que la actuación administrativa gozaba de presunción de legalidad y que las facturas habían sido expedidas y notificadas conforme a las reglas aplicables.

Quinto cargo: Violación de los principios de buena fe y confianza legítima.

1. Argumentos de la demanda. La parte actora alegó que, en el caso concreto, la actuación de la Administración comporta la violación de los principios de buena fe y confianza legítima en materia tributaria, lo cual vicia de nulidad los actos administrativos, y conlleva a su declaratoria de nulidad. Manifestó que, pese a que el Municipio de Soacha especificó en las facturas que el uso y destinación de los más de 130 inmuebles correspondía a uso público, adelantó el cobro del tributo sin reconocer el contenido de sus propios actos.

Advirtió que, tal como lo ha reconocido el Consejo de Estado⁹, las facturas mediante las cuales se determinan y liquidan tributos corresponden a verdaderos actos administrativos, de manera que el hecho de cobrar un tributo con base en actos administrativos que señalan que los bienes son de uso público, los cuales están excluidos del impuesto, implica que la demandada se beneficie de propio su dolo o culpa en contravía de los principios de buena fe y confianza legítima.

2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda. El municipio negó la vulneración alegada. Sostuvo que la buena fe exige un comportamiento honeros, recto, decoroso y creíble, postulados que reflejó en su actuar.

SENTENCIA APELADA Y RECURSO DE APELACIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE.

El Tribunal **negó las pretensiones de la demanda y no condenó en costas a la demandante**¹⁰, a su turno, la parte actora formuló recurso de apelación¹¹. Los motivos del fallo impugnado y los argumentos de la alzada son los siguientes:

Primer cargo: Nulidad de los actos administrativos por desconocimiento de la realidad física de los inmuebles –Dado que los inmuebles se encuentran afectos al uso público están excluidos del impuesto predial unificado – Nulidad de los actos por desconocimiento de los artículos 1626 y 2313 del Código Civil, en la medida que los pagos corresponden a un pago de lo no debido.

1. Fundamento del fallo de primera instancia. El Tribunal consideró que los inmuebles objeto de controversia no estaban excluidos del impuesto predial por el solo hecho de haber sido identificados como zonas de cesión gratuita obligatoria en las escrituras de protocolización de las licencias urbanísticas del proyecto. Para sustentar esa conclusión, señaló que el Estatuto Tributario del Municipio de Soacha excluía del tributo los bienes de uso público a que se refiere el artículo 674 del Código Civil¹².

⁹ Citó la sentencia del 10 de septiembre de 2014 (exp. 20732)

¹⁰ SAMAI Tribunal, índice 42 “Sentencia que niega las pretensiones”

¹¹ SAMAI Tribunal, índice 46 “Recibe memoriales”

¹² Artículo 674. Bienes públicos y de uso público

Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.



A partir de esta última disposición, sostuvo que la destinación al uso general no era suficiente para atribuir esa naturaleza a los predios, pues también debía acreditarse que el dominio estaba radicado en la Nación o en la entidad territorial correspondiente. En consecuencia, tratándose de zonas de cesión, era necesario demostrar que la transferencia al Municipio de Soacha se había perfeccionado mediante título y modo, esto es, con la inscripción del título traslativo en la oficina de registro correspondiente.

Con fundamento en lo anterior, el a quo consideró que la sola delimitación de las áreas de cesión en las escrituras de protocolización no bastaba para tenerlas como bienes de uso público. Para ello, era necesario acreditar que, durante las vigencias discutidas, se hubiera perfeccionado la tradición de los inmuebles a favor del Municipio de Soacha. Al no encontrarse probado ese supuesto, concluyó que los predios no estaban excluidos del impuesto predial, que el pago tenía causa legal y que no procedía la devolución solicitada.

2. Fundamentos del recurso de apelación formulado por la parte demandante. La apelante sostuvo que el Tribunal incurrió en error al exigir la acreditación de título y modo para reconocer la condición de bienes de uso público y, con ello, la exclusión del impuesto predial. A su juicio, existen inmuebles cuyo dominio permanece en cabeza de particulares pero que, por sus características y por su destinación exclusiva al uso y goce de la comunidad, se entienden afectos al uso público.

En esa línea, afirmó que el a quo interpretó de manera restrictiva la exclusión, al supeditarla a la transferencia del dominio al Municipio, sin considerar que, en atención a la naturaleza real del impuesto predial, respecto de los inmuebles discutidos, la afectación urbanística al uso público se habría configurado desde la vigencia fiscal 2012, año en el cual se protocolizaron las licencias urbanísticas que contienen la delimitación de los predios de cesión obligatoria gratuita.

En consecuencia, distinguió entre (i) bienes de uso público cuyo titular del dominio es el Municipio de Soacha y (ii) inmuebles de propiedad privada con afectación al uso público derivada de su destinación urbanística, los cuales también son bienes de uso público y por lo tanto les resulta aplicable la exclusión del impuesto predial.

Para la apelante, una vez desvirtuada la conclusión del Tribunal sobre la improcedencia de la exclusión del impuesto predial, debe concluirse que se configuró un pago de lo no debido. Lo anterior, porque las sumas cuya devolución reclama fueron pagadas por error respecto de inmuebles que estaban afectos al uso público no gravados con el impuesto, de manera que no existió causa legal que justificara la transferencia de recursos.

Segundo cargo: La no devolución de las sumas pagas indebidamente genera un enriquecimiento sin causa a favor del municipio de Soacha y un correlativo empobrecimiento sin causa al fideicomitente.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.



1. Fundamento del fallo de primera instancia. El Tribunal negó el cargo como consecuencia de lo decidido sobre naturaleza de los bienes inmuebles objeto de debate y la procedencia de la exclusión del impuesto predial.

2. Fundamentos del recurso de apelación formulado por la parte demandante. La apelante reiteró que el pago efectuado por impuesto predial careció de fundamento legal y generó su empobrecimiento y el correlativo enriquecimiento del Municipio, lo cual configuró un enriquecimiento sin causa que habilita el reconocimiento de la devolución de lo pagado a su favor.

Tercer cargo: El impuesto predial pagado por el fideicomitente por las vigencias fiscales 2013 y 2014 genera una doble tributación por un mismo hecho económico.

1. Fundamento del fallo de primera instancia. El Tribunal negó el cargo. En primer lugar, precisó que la doble tributación supone la imposición de más de un tributo sobre un mismo hecho económico, supuesto que no se configuraba en el caso concreto, pues la controversia no versaba sobre la concurrencia de dos gravámenes distintos sobre la propiedad inmueble.

Luego, examinó si, más allá de la denominación empleada por la demandante, se había presentado un doble pago del impuesto predial respecto de los mismos inmuebles y vigencias. Para el efecto, revisó las facturas aportadas al proceso y concluyó que no se evidenciaba un cobro duplicado por las vigencias 2013 y 2014 respecto de los bienes señalados por la actora.

Con fundamento en lo anterior, el a quo sostuvo que la demandante no acreditó la existencia de pagos duplicados por concepto del impuesto predial. Por esa razón, negó la pretensión subsidiaria de devolución fundada en la alegada doble tributación o doble pago.

2. Fundamentos del recurso de apelación formulado por la parte demandante. La parte demandante no formuló reparo alguno en su recurso de apelación frente a la decisión del Tribunal relacionada con este cargo.

Cuarto cargo: Ausencia de calidad de sujeto pasivo del impuesto predial unificado.

1. Fundamento del fallo de primera instancia. El a quo señaló que no era posible emitir un pronunciamiento de fondo sobre la calidad de sujeto pasivo de la Fiduciaria, porque ese aspecto hacía parte de los actos de determinación del impuesto predial, cuya legalidad no era objeto de debate en el presente proceso. Al respecto, precisó que, si la actora estimaba que no tenía esa calidad, debió discutirla en sede administrativa frente a los actos mediante los cuales el Municipio de Soacha liquidó o determinó el tributo. Como esos actos no fueron demandados, el Tribunal consideró que se presumían legales e, incluso, que habían adquirido firmeza.

2. Fundamentos del recurso de apelación formulado por la parte demandante. En el recurso de apelación no se formuló reproche alguno frente a los fundamentos de la sentencia de primera instancia con los que se desestimó este cargo de nulidad.



Pronunciamientos finales

El municipio de Soacha, no se pronunció frente al recurso de apelación.

Por su parte, el **Ministerio Público**¹³ solicitó confirmar la sentencia de primera instancia. Para la Procuraduría, el problema consistía en establecer si procedía la devolución del impuesto predial pagado por las vigencias 2012 a 2018 respecto de bienes de cesión gratuita y obligatoria, si se configuraba enriquecimiento sin causa y si existía doble tributación respecto de 16 inmuebles.

El Delegado compartió la tesis del Tribunal según la cual los bienes de uso público solo podían tener ese tratamiento, para efectos de la exclusión del impuesto predial, cuando se acreditara el título y el modo de transferencia del dominio a favor del municipio. En esa medida, estimó que la demandante no probó que los inmuebles hubieran adquirido la condición de bienes excluidos durante las vigencias 2012 a 2018. En ese sentido, sostuvo que no procedía la devolución por pago de lo no debido.

Además, señaló que tampoco se acreditó la doble tributación, pues solo se observaba un pago por cada vigencia, respecto de los bienes que hace parte de la pretensión subsidiaria.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problemas jurídicos.

Conforme a los expuestos motivos de inconformidad formulados en la apelación presentada por la parte demandante, le corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

- i) Si procede la devolución de las sumas pagadas por concepto del impuesto predial unificado de las vigencias 2012 a 2018, por configurarse un pago de lo no debido respecto de inmuebles que la demandante afirma estaban excluidos del tributo por su destinación al uso público
- ii) si, como consecuencia de lo anterior, la retención de esas sumas por parte del Municipio de Soacha configuró un enriquecimiento sin causa.

Análisis normativo y aplicación al caso concreto.

Primer cargo : Nulidad de los actos administrativos por desconocimiento de la realidad física de los inmuebles –Dado que los inmuebles se encuentran afectos al uso público están excluidos del impuesto predial unificado – Se configuró un pago de lo no debido.

La apelante sostuvo que el Tribunal adoptó una posición formalista que desconoció la realidad física, jurídica y económica de los inmuebles objeto del tributo. A su juicio, esos bienes adquirieron la condición de bienes de uso público desde la protocolización de las escrituras públicas que contenían las licencias urbanísticas, en las cuales fueron identificados como zonas de cesión gratuita obligatoria. Por ello, contrario a lo decidido

¹³ SAMAI CE . Índice 11 Recibe memoriales "Memorial_JDV_9Concepto(.pdf) NroActua 11"



por el a quo y a lo sostenido por el municipio, afirmó que los predios estaban cobijados por la exclusión prevista en el literal b) del artículo 54 del Estatuto Tributario Municipal y que, en consecuencia, los pagos efectuados con fundamento en las facturas expedidas por la administración carecían de causa legal.

En esos términos, la controversia consiste en determinar si los pagos realizados por concepto del impuesto predial de las vigencias discutidas constituyeron un pago de lo no debido, por recaer sobre inmuebles que, según la actora, estaban excluidos del tributo por su destinación al uso público. Para el efecto, la Sala deberá verificar si tales pagos carecían de causa legal. Ese análisis exige tener en cuenta que el impuesto fue liquidado mediante facturas que determinaron una obligación tributaria concreta.

La Sección Cuarta ha precisado que el pago de lo no debido se presenta cuando se realiza un pago sin causa legal que lo justifique¹⁴. En materia tributaria, la Sala ha reconocido que esa institución opera, entre otros eventos, cuando no nace la obligación jurídico-tributaria o cuando, pese a concurrir sus elementos, el ordenamiento prevé un tratamiento preferencial que releva al contribuyente del pago, como sucede con las exenciones o exclusiones¹⁵:

Quando no se realiza el hecho generador de un determinado impuesto, el pago que se realice por tal concepto constituye un pago de lo no debido, pues adolece de causa legal toda vez que no nace la obligación jurídico tributaria. También se configura pago de lo no debido, cuando a pesar de que se presentan todos los elementos de la obligación tributaria, el legislador determina que un contribuyente debe tener un trato preferencial, como es el caso de la exención, y en desconocimiento de ese mandato, se realiza el pago. Conforme a lo anterior, el elemento esencial para que se presente el pago de lo no debido es que dicho pago adolezca de causa legal.

Así, cuando la solicitud de devolución se funda en la existencia de una exención o exclusión, la administración y el juez deben verificar si se cumplen los presupuestos del tratamiento invocado. Sin embargo, ese análisis no es ilimitado. En los casos en que el tributo fue liquidado mediante actos administrativos que no fueron recurridos ni demandados oportunamente, la solicitud de devolución por pago de lo no debido no puede emplearse para reabrir la controversia sobre los elementos estructurales de la obligación tributaria que fueron determinados en esos actos.

En relación con el impuesto predial, el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006 autorizó a los municipios para adoptar el sistema de facturación, sin perjuicio de conservar el sistema declarativo. Esa disposición fue modificada por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, que reguló la notificación de las facturas, y posteriormente por el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, que mantuvo la coexistencia entre la facturación oficial y el sistema de declaración. De esas normas se desprende que la factura puede constituir el acto de determinación oficial del tributo y prestar mérito ejecutivo, siempre que cumpla las condiciones previstas en la ley.

Esa naturaleza fue reconocida por la propia demandante, al señalar que las facturas mediante las cuales el Municipio de Soacha liquidó el impuesto predial constituyen

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencias del 13 de diciembre de 2017, C.P. Milton Cháves, del 14 de septiembre de 2013 (exp. 27357) C.P. Milton Chaves García; del 3 de marzo de 2022 (exp. 24658) C.P. Milton Cháves García; del 20 de agosto de 2009 (exp. 24658) C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, entre otras.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 30 de septiembre de 2010 (exp. 16576), C.P. Willian Giradlo Giraldo



verdaderos actos administrativos. Lo anterior, porque corresponden a una manifestación unilateral de la Administración que crea una situación jurídica particular a cargo del contribuyente, consistente en la obligación de pagar el tributo.

En el ámbito local, el artículo 43 del Acuerdo 43 de 2000, modificado por el artículo 3° del Acuerdo 39 de 2012¹⁶, prevé que el impuesto predial unificado en el Municipio de Soacha es liquidado por la Dirección de Impuestos Municipal a través del sistema de facturación, de conformidad con el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010. Así mismo, dicha norma prevé que esos actos de liquidación del tributo son susceptibles de recurso de reconsideración.

En el caso concreto, no es objeto de controversia que el Municipio de Soacha liquidó el impuesto predial de las vigencias 2012 a 2018 mediante facturas expedidas respecto de los inmuebles que, según la demandante, correspondían a zonas de cesión gratuita obligatoria. Tampoco se discute que, tal como está acreditado en el plenario, esas facturas fueron pagadas.

Si bien la demandada, en sede administrativa, y el Tribunal, en primera instancia, estudiaron los argumentos sustanciales expuestos por la actora para sustentar la solicitud de devolución, lo cierto es que la tesis según la cual los inmuebles estaban excluidos del impuesto predial por tratarse de bienes de uso público o de bienes afectos al uso público suponía controvertir la sujeción de esos predios al tributo, aspecto que había sido definido en los actos administrativos de determinación. En esa medida, el debate propuesto por la Fiduciaria implica cuestionar, de manera indirecta, la legalidad de actos administrativos que gozan de presunción de legalidad y que no son objeto de control en el presente proceso. Ello no significa que, en las solicitudes de devolución por pago de lo no debido, la administración o el juez, según sea el caso, estén impedidos para verificar la ausencia de causa legal del pago o la procedencia de una exclusión; significa que, tal como lo manifestó la Sección¹⁷, ese análisis no puede extenderse al control de legalidad de elementos de la obligación jurídico tributaria contenida en otros actos administrativos que determinaron la obligación y que no fueron controvertidos mediante los recursos y medios de control previstos por el ordenamiento jurídico para el efecto.

En el caso concreto, si la actora estimaba que los inmuebles respecto de los cuales se liquidó el impuesto predial estaban excluidos del tributo por tener la condición de bienes de uso público o bienes afectos al uso público, debía controvertir oportunamente, a través del recurso de reconsideración, las facturas mediante las cuales el Municipio de Soacha liquidó el tributo. Esas facturas definieron, para cada vigencia, la existencia de una obligación tributaria concreta, la identificación del predio gravado, el sujeto obligado y el valor a pagar. Por tanto, una vez quedaron en firme, la solicitud de devolución por pago de lo no debido no podía utilizarse para cuestionar la configuración del hecho generador ni la procedencia de la exclusión, pues ello implicaría desconocer la presunción de legalidad, la firmeza y la fuerza ejecutoria de los actos de determinación.

¹⁶: ARTÍCULO 43°. - LIQUIDACIÓN Y DETERMINACIÓN OFICIAL MEDIANTE EL SISTEMA DE FACTURACIÓN. El Impuesto Predial Unificado, será liquidado por parte de la Dirección de Impuestos Municipal. De conformidad con el Artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, se establece el sistema de facturación que constituya determinación oficial del Impuesto Predial Unificado, y presente merito ejecutivo (...)

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

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 9 de junio de 2022 (Exp. 24654) C.P. Julio Roberto Piza R.



Como en el proceso no se acreditó que los actos administrativos mediante los cuales se liquidó el impuesto hubieran sido controvertidos en sede administrativa o demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, estos se presumen ajustados al ordenamiento jurídico y por lo tanto no existe ausencia de causa legal que de lugar aun pago de lo debido. En consecuencia, no prospera el cargo de apelación.

Segunda. La no devolución de las sumas pagas indebidamente genera un enriquecimiento sin causa a favor del municipio de Soacha y un correlativo empobrecimiento sin causa al fideicomitente.

La Sala¹⁸ ha reconocido que el enriquecimiento sin causa puede ser fuente de obligaciones a cargo de la Administración y a favor del contribuyente cuando concurren los siguientes presupuestos: i) un enriquecimiento o aumento patrimonial de una parte; ii) un empobrecimiento correlativo de otra; y iii) la ausencia de causa jurídica que justifique ese desplazamiento patrimonial.

De acuerdo con esos criterios, no todo aumento patrimonial acompañado de un empobrecimiento correlativo configura un enriquecimiento sin causa. Para ello se requiere, necesariamente, que el desplazamiento patrimonial carezca de fundamento legal.

En el caso concreto, no se acreditó ese presupuesto porque, como se explicó en líneas precedentes, el pago del impuesto predial, cuya devolución se reclama, se efectuó con fundamento en actos administrativos de determinación que no fueron controvertidos oportunamente y cuya presunción de legalidad no fue desvirtuada. Por tanto, mientras esos actos conserven su firmeza y fuerza ejecutoria, el pago realizado encuentra causa jurídica en ellos, de manera que no puede predicarse un enriquecimiento sin causa a favor del Municipio de Soacha.

Con base en 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 por haberse confirmado en todas sus partes la sentencia de primera instancia, de conformidad con el numeral 3 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,

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 20 de febrero de 2008 (exp. 16026) C.P. María Inés Ortiz Barbosa.



Radicado: 25000-23-37-000-2021-00008-01 (29307)
Demandante: Fiduciaria Bogotá S.A.

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR en su totalidad, la sentencia del 5 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante 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 RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)

CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

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