



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

CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 76001-23-33-000-2024-00171-01 (30781)
Demandante: Hospital Departamental Centenario de Sevilla ESE
Demandado: Municipio de Sevilla

Temas: Impuesto predial. Factura. Motivación.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación¹ interpuesto por la demandante contra la sentencia del 5 de junio de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que dispuso lo siguiente²:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad parcial de la Factura nro. 817704 del 29 de mayo de 2023 y la nulidad parcial de la Resolución 1597 del 20 de noviembre de 2023, conforme a las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, DECLÁRESE que el Hospital Departamental Centenario de Sevilla E.S.E. no está obligado a pagar el impuesto predial, sobretasas e intereses respecto a los años gravables 2007 a 2020 del inmueble con matrícula inmobiliaria 382-25144 y código catastral 0100000001520112000000000, de acuerdo con los argumentos de la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: SIN CONDENA EN COSTAS, conforme lo expuesto.

ANTECEDENTES

Actuación administrativa

Mediante la Factura nro. 817704 del 29 de mayo de 2023 el municipio de Sevilla liquidó el impuesto predial, la sobretasa ambiental y la sobretasa bomberil por los años 2007 a 2023. Este acto fue confirmado mediante la Resolución 1597 del 20 de noviembre de 2023.

Demanda y contestación de la demanda

En ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el demandante formuló las siguientes **pretensiones**³:

¹ Ingresó al despacho para fallo el 18 de febrero de 2026.

² Samai Tribunal, índice 43.

³ Samai Tribunal, índice 3.



PRIMERA. - Que se declare la nulidad de la Factura nro. 817704 del 29 de mayo de 2023 mediante la cual el Municipio de Sevilla profirió liquidación oficial del impuesto predial, sobretasa ambiental y sobretasa bomberil correspondientes a los años gravables 2007 a 2023 del inmueble identificado en la referencia de esta demanda, a cargo del Hospital Departamental Centenario de Sevilla ESE.

SEGUNDA. - Que se declare la nulidad de la Resolución No. 1597 del 20 de noviembre de 2023 mediante la cual el Municipio de Sevilla resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la liquidación oficial contenida en la factura citada en el ordinal anterior.

TERCERA. - Como restablecimiento del derecho, (i) que se declare que el Hospital Departamental Centenario de Sevilla ESE no está obligado a declarar ni a pagar el impuesto predial ni sus respectivas sobretasas, correspondientes a los años gravables 2007 a 2023 del inmueble identificado en la referencia, y (ii) que se ordene a el Municipio de Sevilla, actualizar el estado de cuenta corriente de mi representado con el fin de que ya no aparezca como deudor de dichas obligaciones.

CUARTA. - Que se condene a la parte demandada, al pago de las costas del juicio y las agencias en derecho que correspondan.

QUINTA. - Que se ordene a la parte demandada, dar cumplimiento a la sentencia dentro del término de los treinta (30) días siguientes a su notificación.

SEXTA. - Que se ordene a la parte demandada, el pago de intereses comerciales sobre cualquier suma reconocida en la sentencia por cualquier concepto, durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria, y el pago de intereses moratorios después de dicho término.

La parte demandante invocó como **normas violadas**, los artículos 67 del CPACA; 570, 712 y 730 del Estatuto Tributario (ET), y 354 del Acuerdo 013 de 2020.

En la **demanda**⁴, el actor desarrolló el respectivo **concepto de violación**. La **contestación de la demanda** fue extemporánea. Los cargos de la demanda se sintetizan así:

Cargo uno. Falta de motivación y violación del debido proceso

La **demandante** sostuvo que la factura del impuesto predial adolece de ausencia de motivación, en la medida en que no contiene los elementos mínimos exigidos para una liquidación oficial, pues omite indicar las bases gravables (avalúos catastrales) correspondientes a cada periodo facturado, no precisa las tarifas aplicadas, ni el uso o destino catastral del inmueble, ni expone el procedimiento seguido para la determinación del impuesto predial y de las sobretasas, ni informa acerca de los recursos procedentes. Esta ausencia de información impidió el ejercicio real y efectivo del derecho de contradicción, lo que conllevó a una vulneración del debido proceso.

Cargo dos. Violación de norma superior. Expedición de doble liquidación oficial

El demandado vulneró el artículo 702 del ET, que prohíbe expedir más de una liquidación oficial respecto del mismo tributo y periodo, porque por los periodos 2007 a 2020 expidió una nueva liquidación (factura), siendo que esos periodos ya habían sido objeto de liquidación oficial previa, contenida en las Resoluciones nros. 0053 y 0057 de 2021, actualmente demandadas ante esta misma jurisdicción.

⁴ Samai Tribunal, índice 3.



Cargo tres. Inexistencia de la condición de sujeto pasivo en el año gravable 2007 y exención o no sujeción al impuesto predial (años 2007 a 2023)

Por el año gravable 2007, el Hospital demandante no era propietario ni poseedor del inmueble a 1.º de enero de ese año, fecha de causación del impuesto predial. En consecuencia, no se configuró el hecho generador del impuesto a su cargo y, por ende, por ese periodo no puede ser sujeto pasivo del tributo.

Por otro lado, durante los periodos 2007 a 2023, el inmueble estuvo exento o no sujeto al impuesto predial, en virtud de los artículos 167 del Acuerdo 034 de 2001, vigente hasta 2020, y 31 del Acuerdo 013 de 2020, actualmente vigente. Ambas normas establecen expresamente la exención o no sujeción respecto de inmuebles de propiedad de entidades de derecho público del orden departamental, condición que cumple el Hospital Departamental Centenario de Sevilla ESE.

La administración aplicó indebidamente el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, norma que solo autoriza gravar con impuesto predial a inmuebles de entidades públicas del orden nacional y el Hospital es una entidad pública del orden departamental, por lo que dicha norma no le resulta aplicable.

Cargo cuatro. Prescripción de la acción de cobro para los años 2007 a 2017

Si aún se considerara válida la liquidación del tributo hecha a través de los actos demandados, la «acción de cobro» del impuesto predial y de sus sobretasas correspondientes a los años gravables 2007 a 2017 está «prescrita», pues la factura no se emitió dentro de los cinco 5 años siguientes a la fecha en que cada obligación se hizo exigible, es decir, desde el 1 de enero de cada año gravable. Al momento de expedirse la factura demandada (2023), el término legal de prescripción ya había transcurrido ampliamente.

Sentencia apelada y recurso de apelación

En **sentencia de primera instancia**, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró la nulidad parcial de los actos demandados y no condenó en costas⁵, decisión que fue apelada por la **parte demandante**⁶. Los motivos del fallo impugnado y los argumentos de la apelación se resumen así:

Sobre el impuesto predial unificado por los periodos 2007 a 2020

1. El Tribunal consideró que, en virtud del artículo 702 del ET, el municipio no podía expedir una nueva liquidación del impuesto predial mediante facturación respecto de los años gravables 2007 a 2020, pues ya existía una determinación previa para esos mismos periodos contenida en las Resoluciones 0053 y 0057 de 2021, las cuales fueron demandadas y posteriormente anuladas por este mismo Tribunal⁷. En ese contexto, la nueva facturación implicaba reiterar la exigibilidad de una obligación previamente definida, configurando un doble cobro contrario a los principios de seguridad jurídica y legalidad tributaria.

⁵ Samai Tribuna., índice 43.

⁶ Samai Tribuna., índice 47.

⁷ Sentencia del 31 de julio de 2024, exp. 76001233300020220037300, Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.



Agregó que, aunque la sentencia que declaró la nulidad de dichos actos no se encuentra en firme por haber sido apelada ante el Consejo de Estado⁸, lo cierto es que el objeto del presente proceso coincide parcialmente con el ya analizado por el Tribunal, en relación con los mismos hechos, actos administrativos y periodos gravables. Desde esta perspectiva, abordar nuevamente la legalidad de la factura implicaría duplicar el control judicial sobre una controversia ya sometida a decisión en esta jurisdicción, sin que exista una justificación suficiente para ello. En consecuencia, el Tribunal consideró que no resultaba procedente extender el examen de legalidad en este proceso respecto de los periodos previamente analizados, sin perjuicio de lo que en definitiva resuelva el Consejo de Estado en sede de apelación.

2. La decisión fue favorable a la apelante única, y por tanto no recurrió este punto.

Sobre el impuesto predial unificado por los años gravables 2021 a 2023

1. Respecto a los periodos 2021 a 2023, el Tribunal consideró que la factura contenía los elementos esenciales del tributo: sujeto activo, sujeto pasivo, inmueble, vigencia y base gravable. Con ello, halló cumplidas las exigencias del artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por los 354 de la Ley 1819 de 2016 y 58 de la Ley 1430 de 2010, de acuerdo con el cual, la factura como acto de liquidación, «deberá contener la correcta identificación del sujeto pasivo y del bien objeto del impuesto (predio o vehículo), así como los conceptos que permiten calcular el monto de la obligación».

Finalizó diciendo que, aunque la parte actora alegó falta de motivación y ausencia de información sobre recursos, no desvirtuó técnicamente los valores liquidados ni la tarifa aplicada. En consecuencia, consideró que los actos administrativos eran válidos y ajustados al marco normativo vigente, por lo que no prosperó la pretensión de nulidad para estas vigencias.

2. La **demandante** cuestionó esta decisión, insistiendo en que la factura adolecía de falta de motivación porque no ofrecía una explicación de la obligación determinada, en concreto, lo referente a bases gravables, tarifas aplicadas, uso y/o destino catastral, forma en que se obtuvo el tributo, ni los recursos procedentes contra la decisión. Agregó que es inexplicable que el tribunal haya exigido que la contribuyente no hubiera desvirtuado de forma técnica los valores determinados por la administración, cuando ello era imposible dada la falta de motivación del acto.

Sobre la exención del inmueble

1. El **Tribunal** determinó que, contrario a lo aducido por la demandante, el inmueble no estaba cobijado con la exención prevista en los artículos 167 del Acuerdo 034 de 2001 y 31 del Acuerdo 013 de 2020, que disponen que no están sujetos al gravamen los bienes de propiedad de entidades públicas del orden departamental o en las que estas tengan participación igual o superior al 50%. Ello por cuanto el inmueble no es de uso público, sino que es un bien fiscal sometido a una actividad económica. Aun cuando en el bien se presta un servicio público esencial y es propiedad de una entidad pública, no está exento del impuesto, pues, conforme al artículo 61 de la Ley 55 de 1985, estos inmuebles pueden ser gravados con el impuesto predial, a menos que en ejercicio de su autonomía fiscal los municipios puedan exonerarlos del tributo.

⁸ El proceso se encuentra actualmente al despacho para sentencia de segunda instancia en el despacho del magistrado Wilson Ramos Girón, exp. 29514.



2. La **demandante** apeló esta decisión señalando que el artículo 31 del Acuerdo 013 de 2020, expresamente dispone que se consideran no sujetos o no gravados con el impuesto los bienes inmuebles de propiedad de las entidades de derecho público de los órdenes municipal, departamental y nacional y en las que estas tengan una participación igual o superior al 50%, condiciones que diáfamanamente cumple el inmueble en discusión. Por otra parte, alegó que el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 traído a colación por el Tribunal no sirve para dirimir el debate, ya que, si bien, por regla general, los inmuebles públicos están gravados, existe norma local, expedida en ejercicio de la autonomía fiscal del municipio, que expresamente otorga la exención al Hospital.

Sobre la contestación extemporánea de la demanda

1. El **Tribunal** consideró que, si bien en virtud del artículo 97 del CGP la falta de contestación de la demanda o de pronunciamiento expreso sobre los hechos y pretensiones de ella, harán presumir ciertos los hechos susceptibles de confesión contenidos en la demanda, salvo que la ley le atribuya otro efecto, es lo cierto que el Consejo de Estado, al interpretar esta norma, ha dicho que la confesión de los representantes de entidades públicas es inviable por mandato de los artículos 217 del CPACA y 195 del CGP (sentencia del 4 de noviembre de 2021, exp. 76001-23-33-000-2014-01134-01, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto).

2. Frente a esta decisión, la **demandante** sostuvo que, en todo caso, el Tribunal omitió considerar que de conformidad con los artículos 240 a 242 del CGP, la falta de contestación de la demanda en forma oportuna es un indicio grave en contra de la demandada, como lo ha señalado el Consejo de Estado (sentencias del 17 de mayo de 2018, exp. 20718 y del 25 de julio de 2019, exp. 21683, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto).

PRONUNCIAMIENTOS FINALES DE LAS PARTES

Ni la demandada ni el Ministerio Público hicieron uso de esta etapa procesal.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

De acuerdo con los cargos de apelación formulados por la demandante en calidad de apelante única, en los términos de los artículos 320 y 328 del CGP, corresponde a la Sala decidir, en primer término, el siguiente interrogante:

(i) ¿La factura por medio de la cual el municipio demandado liquidó el impuesto predial, la sobretasa ambiental y la sobretasa bomberil por los años 2021, 2022 y 2023 adolece de ausencia o de falta de motivación?

De no ser así, se pasará a estudiar:

(ii) ¿el inmueble objeto de gravamen a través de los actos demandados es exento del impuesto predial por los años 2021 a 2023?

(iii) ¿debe considerarse indicio grave el que la demandada no haya contestado la demanda?



Análisis del caso

1. Sobre la motivación de las facturas del impuesto predial

Sobre el particular, debe señalarse que el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006 autorizó a los municipios para adoptar el sistema de facturación en el impuesto predial, el cual constituye la «determinación oficial del tributo» y presta mérito ejecutivo, sin que ello implique la eliminación del sistema declarativo, pues la misma disposición previó su convivencia al establecer que dicho mecanismo operaría «sin perjuicio de que se conserve el sistema declarativo de los impuestos sobre la propiedad». Posteriormente, esta norma fue modificada por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, con el propósito de regular los mecanismos de notificación de tales actos, manteniendo en esencia un sistema mixto, esto es, la coexistencia de la facturación oficial con el sistema autodeclarativo.

A su vez, el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, fue nuevamente objeto de modificación mediante el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, disposición que reiteró la validez del sistema de facturación «sin perjuicio de la utilización del sistema de declaración» e introdujo elementos sustanciales para su aplicación.

En efecto, esta última reforma incorporó: (i) el contenido mínimo de la factura, consistente en la identificación del contribuyente y del bien objeto del impuesto, así como los conceptos necesarios para calcular el monto del tributo; (ii) la obligación de presentar declaración cuando el contribuyente no esté de acuerdo con la factura, caso en el cual «la factura expedida no producirá efecto legal alguno»; (iii) la posibilidad de interponer recurso de reconsideración cuando en el respectivo municipio no opere el sistema autodeclarativo.

En este sentido, en relación con el contenido de la factura, el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016 dispuso expresamente que:

Este acto de liquidación deberá contener la correcta identificación del sujeto pasivo y del bien objeto del impuesto (predio o vehículo), así como los conceptos que permiten calcular el monto de la obligación.

En concordancia con la normativa nacional, el artículo 39 del Acuerdo 013 de 2020 estableció lo siguiente:

Facturación y/o liquidación oficial del impuesto predial unificado. El valor del Impuesto Predial Unificado se cobrará al propietario y/o poseedor del inmueble, a través del sistema de facturación-liquidación oficial. Dentro del primer trimestre se realizará la labor de facturación de los periodos de pago. A partir del primer día del periodo fiscal siguiente, la Secretaría de Hacienda podrá expedir la liquidación oficial del Impuesto Predial Unificado, la que contendrá los valores en mora. Esta liquidación oficial constituye el título ejecutivo y contra ella procederá el recurso de reconsideración.

De lo anterior se desprende que el ordenamiento jurídico no solo faculta a los municipios para adoptar el sistema de facturación como mecanismo de determinación del impuesto predial, sino que además establece de manera expresa el contenido mínimo de dichos actos. En particular, la exigencia de incluir «los conceptos que permiten calcular el monto del tributo» implica que la factura debe contener los elementos necesarios para reconstruir la operación de liquidación, lo cual, en el ámbito del impuesto predial, necesariamente involucra la base gravable y la tarifa (que se asigna en función del



uso o destinación del predio), en tanto son los componentes esenciales que permiten cuantificar la obligación tributaria.

Así lo dispone el artículo 36 del Acuerdo 013 de 2020, sobre «liquidación del impuesto», que al efecto dispone que «el impuesto predial lo liquidará anualmente la Secretaría de Hacienda Municipal sobre el avalúo catastral» y que dicho cálculo «se hará de acuerdo con la clasificación y tarifas señaladas en este Estatuto». La clasificación de los predios y las tarifas se encuentra reguladas en dicho acuerdo de la siguiente manera:

Artículo 29. Tarifa. Corresponde al porcentaje, milaje o unidad de medida que el sujeto pasivo debe pagar por la existencia del hecho generador. La tarifa se ajusta a una clasificación como lo indican los artículos siguientes.

(...)

Artículo 33. Clasificación de los predios. Para los efectos de liquidación del Impuesto Predial Unificado, los predios se clasifican en rurales y urbanos, determinados así:

Predios Rurales: Son los que están ubicados fuera del área urbana del Municipio, inclusive los suburbanos o de expansión urbana, identificados mediante el Plan Básico de Ordenamiento Territorial - PBOT vigente.

Predios Urbanos: Son los que se encuentran dentro de las áreas urbanas determinadas en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial - PBOT vigente.

Predios Urbanos Edificados: Son aquellas construcciones cuya estructura es de carácter permanente, se utilizan para el abrigo o servicio del hombre y/o sus pertenencias y tienen un área construida no inferior a un diez (10%) del área del lote.

Predios Urbanos No Edificados: Son los lotes sin construir ubicados dentro del perímetro urbano del Municipio y se clasifican en urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados. Terrenos Urbanizables No Urbanizados: Son todos aquellos que, teniendo posibilidad de dotación de servicios de alcantarillado, agua potable y energía, no hayan iniciado el proceso de urbanización ante la Oficina Asesora de Planeación.

Terrenos Urbanizados No Edificados: Se consideran como tales, a todos aquellos que, estando dotados de servicios de alcantarillado, agua potable y energía, no tengan edificación o esta se encuentre en proceso de construcción y no reúna las condiciones de los predios urbanos edificados.

De conformidad con el párrafo 2 del artículo 38 de la Ley 60 de 1994, “Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio, lo anterior teniendo en cuenta la excepción contemplada en el artículo 7 del Decreto 2664 de 1994.”

Artículo 34. Tarifas. Las tarifas anuales aplicables para liquidar el impuesto predial unificado son las siguientes.

GRUPO 1			
PREDIOS URBANOS EDIFICADOS			
RANGO	AVALUO (PESOS)		TARIFA X 1.000
	DESDE	HASTA	
1	1	21.000.000	6
2	21.000.001	28.000.000	6.6
3	28.000.001	EN ADELANTE	7.4
COMERCIAL E INDUSTRIAL	1	SUPERIORES	9



GRUPO 2	
PREDIOS URBANOS NO EDIFICADOS	
CLASE DEL PREDIO	TARIFA X 1.000
URBANIZABLES NO URBANIZADOS	16
URBANIZABLES NO EDIFICADOS	33
GRUPO 3	
PREDIOS RURALES CON DESTINACION ECONOMICA	
CLASE DEL PREDIO	TARIFA X 1.000
Predios destinados al turismo, recreación abierta y servicios complementarios.	6
Predios destinados a industria o a instalación y operación de equipos para la extracción y explotación de canteras, minas.	8
Inmuebles destinados a la educación formal.	8
Predios destinados a la agricultura intensiva o explotación pecuaria.	8
Predios donde se extrae la arcilla, balastro, arena o cualquier otro material para construcción, incluidos chircales.	10
Parcelaciones, fincas de recreo, condóminos, conjuntos residenciales cerrados o urbanizaciones campestres.	12
Predios destinados a la agroindustria, industria maderera y/o papelera, industria carbonífera y de hidrocarburos.	16
GRUPO IV	
VIVIENDA RURAL	
CLASE DEL PREDIO	TARIFA X 1.000
Predios inferiores o iguales a una (1) Unidad Agrícola Familiar promedio "UAF"	3
Predios mayores a una (1) UAF y máximo dos (2) UAF	5
Predios mayores a dos (2) UAF	7

Ahora bien, a efectos de verificar si la factura del impuesto predial objeto de discusión cumple con las exigencias previstas en el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, se procede al análisis de su contenido:



MUNICIPIO DE SEVILLA

Nit. 800.100.527-0
Dirección: Calle 51 No. 50-10
Línea de atención: (57-2) 219 6903 - Fax: (57-2) 219 6903

FACTURA No.
817704

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

No. Predial **0100000001520112000000000** Uso Estrato
PREDIOS URBANOS NO ESTRATIFICADO Fecha de Elab. 29-05-2023
Matricula Estado Jurídico : ACTIVO Area Terreno Mts 8938 Area Construida Mts 7192
Nit o CC Propietario: X7500 No. Propietarios 2 Ultimo Pago
Nombre Propietario: HOSPITAL DEPARTAMENTAL HOSPITAL-DEPARTAMENTAL-CENTEN Avaluo Actual \$4,381,479,000 Avaluo Anterior \$4,200,440,000
Direccion de Predio: C 56 Sector Tasa de Interes 3.6870%

COD	CONCEPTO	Vig. Ant.	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
1005	Predial Unificado	182,776,465	23,885,030	24,601,581	25,339,629	30,177,918	31,083,256	32,422,945	350,286,824
1006	Sobretasa Ambiental - CVC	29,418,472	3,582,755	3,690,237	3,800,944	0	0	0	40,492,408
1008	Sobretasa Bomberil	23,760,941	3,105,054	3,198,206	3,294,152	3,923,129	4,040,823	4,214,983	45,537,288
1011	Factura Predial	17,150	0	0	0	0	0	0	17,150
1505	Interes Predial Unificado	499,287,946	31,791,405	26,041,758	20,196,065	16,703,025	8,919,884	599,257	603,539,340
1506	Interes Sobretasa Ambiental - CVC	82,183,143	4,768,711	3,906,264	3,029,409	0	0	0	93,887,527
1508	Interes Sobretasa Bomberil	64,907,434	4,132,883	3,385,429	2,625,489	2,171,393	1,159,585	77,903	78,460,116
TOTAL DEUDA		882,351,551	71,265,838	64,823,475	58,285,688	52,975,465	45,203,548	37,315,088	1,212,220,653

PAGA ABR-2007 HASTA JUN-2023

PAGA ABR-2007 HASTA DIC-2023

31-05-2023	\$1,193,901,689	MARQUE AQUI	\$1,212,220,653	MARQUE AQUI
Descuento	\$0		\$3,242,295	
Valor a Pagar	\$1,193,901,689		\$1,208,978,358	

Del examen del documento se advierte que, si bien la factura incorpora algunos elementos relacionados con la base gravable del tributo – en particular, el avalúo actual y el avalúo anterior –, así como el monto de la obligación para cada uno de los periodos objeto de cobro (2021, 2022 y 2023), tales datos resultan insuficientes para cumplir con la exigencia legal de incluir los conceptos que permitan calcular el impuesto. De hecho, como la base es el avalúo catastral vigente a 1 de enero del respectivo año, el acto debió identificar el avalúo para cada vigencia al primero de enero (de 2021 a 2023), como lo dispone el artículo 36 del Acuerdo 013 de 2020, lo cual es imprescindible para la debida comprensión de la cuantificación del tributo.

En efecto, aunque es posible inferir que los conceptos de «avalúo actual» y «avalúo anterior» corresponden a las bases gravables de los periodos 2023 y 2022, respectivamente, la factura no indica la tarifa aplicada para la determinación del impuesto, la cual, conforme al régimen legal y municipal, depende de variables como la destinación del inmueble, su clasificación o, en algunos casos, su estratificación.

Esta omisión impide verificar la forma en que se obtuvo el monto liquidado, lo cual se agrava respecto del periodo gravable 2021, en el que ni siquiera se identifica el avalúo correspondiente. Adicionalmente, si bien en la factura se indica que el uso del inmueble corresponde a «predios urbanos no estratificados», al revisar el Acuerdo 013 de 2020 no se encuentra una tarifa específica asociada a dicha clasificación, tal como se evidencia en las normas del Acuerdo 013 transcritas con anterioridad.

Lo anterior pone de relieve una inconsistencia relevante, pues no solo se omite la tarifa aplicable en la factura, sino que tampoco es posible identificarla de manera indirecta a partir de la normativa municipal, lo cual dificulta aún más la verificación de la liquidación del tributo.



Finalmente, se observa que la factura incluye la determinación de la sobretasa ambiental y la sobretasa bomberil; sin embargo, en ninguno de los casos se expone la metodología empleada para calcular dichos valores, ni se indican los porcentajes o bases utilizadas ni la norma que sustenta su determinación, lo que impide establecer si su liquidación se ajusta a los parámetros legales aplicables, lo que se enmarca en la causal de nulidad de infracción de las normas en que debería fundarse, esto es, los artículos 354 de la Ley 1819 de 2016, 29, 33, 34 y 36 del Acuerdo 013 de 2020.

En consecuencia, la factura analizada no satisface las exigencias previstas en los artículos 354 de la Ley 1819 de 2016, 29, 33, 34 y 36 del Acuerdo 013 de 2020, en la medida en que no contiene – ni permite deducir de manera clara – los elementos necesarios para calcular el monto del tributo, lo cual compromete la debida y suficiente motivación del acto administrativo y limita el ejercicio efectivo del derecho de defensa del contribuyente.

Como se indicó, el artículo 36 del Acuerdo 013 de 2020 dispone expresamente que la liquidación del impuesto – incluso cuando se efectúe mediante factura – debe realizarse con base en el avalúo catastral, el uso del suelo y/o la clasificación del inmueble, así como en las tarifas fijadas en dicho acuerdo. En este contexto, se reitera, son estos precisamente los elementos indispensables que deben reflejarse en la factura, en la medida en que permiten comprender la forma en que se determinó la obligación tributaria y, por ende, garantizan su debida motivación y verificabilidad. En este caso, se advierte ausencia tanto de bases gravables como de tarifas.

Si bien, con el propósito de controvertir la advertida ausencia de motivación en la factura, en la Resolución 1597 del 20 de noviembre de 2023, que resolvió el recurso de reconsideración, el municipio demandado sostuvo que «lo consagrado 69 (sic) de la Ley 1430 de 2010 no se le ha dado aplicación» y que la factura «no se entiende como una liquidación oficial sino como su nombre lo dice, una factura del impuesto predial unificado, el cual realiza una descripción de los valores pertinentes y la carga fiscal a favor del Municipio», lo cierto es que tal planteamiento carece de sustento jurídico.

En efecto, como se expuso previamente, para los periodos gravables 2021 a 2023 el municipio ya había adoptado el sistema de facturación del impuesto predial, el cual, conforme a la normativa nacional vigente – en particular el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016 –, constituye una verdadera forma de determinación oficial del tributo. En ese sentido, no resulta jurídicamente admisible sostener que la factura carece de dicha naturaleza, ni reducir su alcance a una simple relación descriptiva de valores, pues ello desconoce el marco legal que le atribuye efectos propios de un acto administrativo de liquidación, incluidos su carácter vinculante y su aptitud para servir como título ejecutivo.

En consecuencia, la Sala dará prosperidad al recurso de apelación y declarará la nulidad de los actos demandados por los periodos 2021 a 2023, nulidad que se suma a la ya declarada por el Tribunal por los periodos 2007 a 2020. Como la nulidad de los actos debe ser total y no parcial, la Sala revocará el fallo apelado para adoptar en ese sentido la decisión y ajustar el correspondiente restablecimiento del derecho a lo decidido en esta sentencia.

Al prosperar este cargo de apelación, esta Sala de Decisión se sustrae de analizar los demás fundamentos de la alzada.



Condena en costas a la parte demandada en esta instancia

La Sala condenará en agencias en derecho en ambas instancias a la parte demandada, con un (1) salario mínimo legal mensual vigente por cada instancia, según lo dispuesto por el Acuerdo nro. PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025 del Consejo Superior de la Judicatura, y en atención a lo establecido por el artículo 365 [numeral 1] del CGP, en cuanto resultó vencida en juicio.

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

FALLA

1. **Revocar** la sentencia apelada. En su lugar dispone:

PRIMERO. **Declarar** la nulidad de los actos demandados.

SEGUNDO. A título de restablecimiento del derecho, **declarar** que la parte demandante no está obligada al pago del tributo determinado en los actos demandados por ninguno de los periodos liquidados.

2. **Condenar** en costas en ambas instancias a la parte demandada, en su modalidad de agencias en derecho, con un (1) salario mínimo legal mensual vigente por cada instancia, de acuerdo con el Acuerdo nro. PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025 del Consejo Superior de la Judicatura y la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Devuélvase el expediente 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>