



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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 73001-23-33-000-2019-00214-01 [27293]
Demandante: CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO DEL TOLIMA - COMFENALCO
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ
Temas: Devolución impuesto predial unificado (años 2010 a 2015). Vigencia fiscal de la inscripción catastral

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 6 de octubre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, sin imponer condena en costas.

ANTECEDENTES

El 31 de julio de 2017, la Secretaría de Hacienda de Ibagué expidió el Oficio nro. 1033-2017-057915 -acto demandado-, mediante el cual se indicó que *«no es procedente realizar la devolución del impuesto predial de los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 del predio identificado con la ficha catastral No. 01-11-0032-0115-000, ya que la normatividad vigente en su resolución 070 de año 2011 emitida por el IGAC, faculta a dicho instituto a devolverse a la última actualización catastral vigente, que es la del año 2009, además la obligación de informarle al IGAC de la compra y registro de un predio nuevo está en cabeza del adquirente del mismo en este caso de la caja de compensación COMFENALCO – Tolima; la Dirección del Grupo de Rentas realiza el cobro basados en la información enviada por el IGAC»*; además, luego de citarse el artículo 819 del Estatuto Tributario, se concluyó que *«[...] no es procedente realizar la devolución del pago del impuesto predial y tampoco podemos decretar la prescripción»*. Acto en el que no se indicó la procedencia de recurso alguno.

DEMANDA

La parte demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), formuló las siguientes pretensiones¹:

¹ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_04 DEMANDA». Pág. 11.



«**PRIMERA:** Que se declare la Nulidad del acto administrativo contenido en el documento bajo el consecutivo No. 1033-2017-057915 fecha 31 de Julio de 2017, mediante el cual la Administración Municipal a través de la Secretaría de Hacienda – Grupo de Rentas, emite respuesta negativa ante la solicitud de modificación del impuesto predial de uno de los predios de propiedad de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO TOLIMA, en relación a que según lo manifestado en el acápite presente, por lo que en consecuencia de dicha modificación se proceda a emitir un nuevo recibo de pago ajustado a la realidad legal del predio según lo expresado documentalmente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi **IGAC**.

SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior se ordene la modificación a lugar y a la postre la respectiva emisión de factura ajustada.

TERCERO: Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ordene la devolución o compensación de las sumas pagadas por los años anteriores, consignados en favor del municipio teniendo en cuenta que el asunto estaba por definirse, por las diversas solicitudes por parte de la Caja de Compensación Familiar – COMFENALCO, respecto de las inconsistencias presentadas con el predio que nos ocupa.

CUARTA: Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido por el artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]

III. PETICIÓN ESPECIAL

Pido muy respetuosamente a su Despacho, ordene a la Alcaldía Municipal – Secretaría de Hacienda – Grupo de Rentas o a quien haga sus veces, se corrija el valor del impuesto predial del inmueble identificado con **ficha catastral 01 11 0032 0115 000 y matrícula inmobiliaria 350-55829**, a partir del año 2015, año en que fue **inscrito** el predio en la oficina de catastro conforme lo establece la Resolución 7300119592015 del 14 de noviembre del año 2015» [destacado original].

Invocó como disposiciones violadas los artículos 817 y 819 del Estatuto Tributario (ET), y 131 de la Resolución 070 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-.

Como concepto de la violación, expuso²:

Sobre el predio de su propiedad, se le solicitó al IGAC la asignación de ficha catastral, entidad que mediante la Resolución nro. 1959-2015 del 14 de noviembre de 2015 ordenó su inscripción en el catastro de Ibagué -identificado con ficha catastral 01-11-0032-0115-000-. Acto frente al cual se solicitó la revocatoria directa, por considerarse que el avalúo catastral -\$9.274.160.000- es «exagerado y desfasado» en relación con el uso del inmueble -accesorio o dotación del Centro Recreacional Urbano de Comfenalco-.

Ese avalúo se vio reflejado en la factura nro. 0037586817 del 23 de diciembre de 2015, en la que se indicó como periodo de la deuda por impuesto predial enero de 2010 a abril de 2015, pese a que el inmueble se inscribió en el año 2015, por lo que solo a partir de ese momento se hace exigible la obligación de pago por concepto de dicho tributo.

Indicó que con la Resolución nro. 73-001-0331-2016 del 7 de junio de 2016, expedida por el IGAC, se decidió la solicitud de revocatoria directa y se modificaron las inconsistencias de la Resolución nro. 1959-2015 del 14 de noviembre de 2015. Se determinó que la inscripción catastral del predio surte efectos desde la ejecutoria de dicho acto y, en consecuencia, no procede el cobro retroactivo del tributo.

² Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_04 DEMANDA». Págs. 28 a 59.



La petición de revocatoria directa se decidió con la Resolución nro. 0331 del 7 de junio de 2016, en virtud de la cual se rectificó la información catastral del predio en discusión y se mantuvo la fecha de su inscripción en catastro. El avalúo se disminuyó a \$3.199.994.000.

Teniendo en cuenta lo anterior, el 9 de diciembre de 2016 se solicitó ante la Secretaría de Hacienda Municipal de Ibagué la modificación y actualización del impuesto predial, porque como se indicó, la factura nro. 0037586817 del 23 de diciembre de 2015 - periodos enero de 2010 a abril de 2015- no se ajusta con la fecha de inscripción del predio en el catastro -año 2015-. Destacó que solo a partir de su existencia catastral, se torna exigible la obligación en los términos del artículo 827 del ET.

Pese a que la caja cuenta con paz y salvo – estado de cuenta hasta el 31 de diciembre de 2017, expedido por la entidad territorial el 15 de mayo de 2017, se emitió la factura nro. 0038242713 del 7 de marzo de 2017 en la que se indica una deuda por \$1.887.645.000 y una segunda factura, la nro. 0038267207 del 6 de abril de 2017 que refiere como deuda la suma de \$1.120.436.000.

Solo hasta el 31 de julio de 2017 la administración atendió la solicitud del 9 de diciembre de 2016, sin adoptar decisión frente al objeto de la petición, pues además de no tener en cuenta el citado paz y salvo, se refirió a la obligación de información al IGAC de la compra y registro de un predio nuevo, lo que denota la falta de cuidado en su expedición, pues se evidencia que no se revisó el histórico documental para pronunciarse de fondo.

Mencionó que se expidió la factura nro. 38207856 del 15 de febrero de 2017 y que se realizó su pago por la suma de \$129.972.000, documento oficial que debe ofrecer certeza y credibilidad.

OPOSICIÓN

El municipio de Ibagué guardó silencio³.

TRÁMITE PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

El 10 de abril de 2019 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA ante el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Ibagué. En dicha diligencia no se advirtieron irregularidades procesales, nulidades, excepciones o medidas cautelares que debieran ser declaradas. El litigio se concretó en determinar la legalidad del acto administrativo enjuiciado. Se decretaron como pruebas las documentales allegadas con la demanda y, de oficio, se requirió al municipio y al IGAC para que aportaran copia del expediente administrativo del inmueble objeto de discusión⁴.

³ Así consta en el archivo «ED_C01_15 TRASLADO» en el índice 2 de Samai.

⁴ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_20 AUDIENCIA INICIAL - CD 02 FOLIO 118».



Por auto del 12 de abril de 2019 el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Ibagué declaró su falta de competencia para conocer del presente asunto -por cuantía- y dispuso remitir el expediente al Tribunal Administrativo del Tolima, corporación que avocó su conocimiento mediante providencia del 4 de junio siguiente⁵.

En proveído del 31 de agosto de 2022 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto⁶.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Tolima en la sentencia apelada negó las pretensiones de la demanda, sin imponer condena en costas, con fundamento en lo siguiente⁷:

Precisó que el elemento objetivo para que nazca el impuesto predial unificado es la existencia misma del bien inmueble en la jurisdicción municipal, por lo que el derecho a su cobro no proviene de la inscripción en el catastro.

Como el predio de la actora no se encontraba en la base catastral del municipio, fue necesario realizar su formación, puesto que conforme al artículo 14 del Decreto 3496 de 1983, es obligación de las autoridades formar o actualizar los catastros en el curso de periodos de cinco (5) años. Una vez concluido este, no se podrá efectuar un reajuste y continuará vigente el último avalúo hasta tanto se surta un nuevo acto de formación o actualización del avalúo del respectivo inmueble.

La formación catastral realizada mediante la Resolución nro. 73-001-1959-2015 del 14 de noviembre de 2015 fue ejecutada como una mutación de quinta clase, es decir, las que ocurren como consecuencia de la inscripción de predios o mejoras por edificaciones no declaradas u omitidas durante la formación catastral o su actualización.

De acuerdo con el artículo 128 de la Resolución 070 de 2011 del IGAC, la fecha de inscripción de catastro corresponde a la fijada para esa formación catastral, no a la de expedición del correspondiente acto administrativo.

En este asunto la inscripción catastral se fijó a partir del 1º de enero de 2010, pues así se indicó en la resolución expedida el 14 de noviembre de 2015, y *«podría pensarse es la fecha de la última actualización de la formación catastral, de conformidad al ciclo de cinco años que se le otorgó a la autoridad para su realización, sin embargo, la Resolución no refiere nada sobre ello, y la Caja de Compensación Familiar de Fenalco del Tolima – Comfenalco no probó que la fecha de inscripción fue la establecida en razón a un error en la escritura [...]»*. De todos modos, la fecha de inscripción no puede confundirse con el efecto fiscal que esta tiene, pues *«lo regulado en el párrafo del artículo 129 de la Resolución 070 de 2011 se refiere a la fecha de la providencia que la legaliza, con la que debe quedar la inscripción de los predios, para indicar que debe corresponder a la de la última formación o actualización de la formación de catastro»*.

Teniendo en cuenta la fecha de inscripción catastral del pedio en cuestión, fijada en el citado acto, y que a partir de la misma se hizo exigible el impuesto predial, no procede

⁵ Índice 2 de Samai. Archivos: «ED_C01_22 AUTO QUE RESUELVE - DECLARAR FALTA DE COMPETENCIA» y «ED_C01_27 AUTO QUE RESUELVE - AVOCA CONOCIMIENTO», respectivamente.

⁶ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_41 AUTO CORRE TRASLADO PARA PRESENTAR ALEGATOS».

⁷ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_46 FALLO».



la nulidad del oficio demandado, como tampoco la pretensión de devolución del impuesto predial pagado por el periodo del primer trimestre de 2010 al cuarto trimestre de 2015.

Al no haberse probado su causación, no procede la condena en costas.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante⁸ apeló la sentencia de primera instancia, con fundamento en lo siguiente:

Falsa motivación. El tribunal parte del supuesto que *«podría pensarse que el primero de enero de 2010 fue la fecha de la última formación catastral o actualización de la formación catastral y COMFENALCO – TOLIMA no probó que la fecha de inscripción fue establecida en razón a un error en la escritura»*⁹, hipótesis que no está acreditada en el presente caso, pues en la parte considerativa de la resolución expedida por el IGAC no se indica nada al respecto, tal como lo reconoció el *a quo* en la parte motiva de su decisión.

Al municipio le corresponde probar que la última formación catastral fue el 1º de enero de 2010, pues de no existir dicho documento el acto administrativo estaría falsamente motivado y, además, Comfenalco no cuenta con las capacidades administrativas para determinar si la fecha de inscripción fue un error en la escritura, al tratarse de información que reposa en las entidades territoriales.

Vulneración al principio de legalidad e indebida valoración probatoria. No es posible que el tribunal tenga como prueba la Resolución nro. 73-001-0331 del 7 de junio de 2016, proferida por el IGAC, pues dicho documento no fue aportado con la demanda. Además, el municipio no la contestó.

Prescripción de la acción de cobro. Si se avalara la tesis del tribunal, según la cual, procede el cobro del impuesto predial desde el 1º de enero de 2010 al 28 de abril de 2017 -fecha de pago del impuesto-, la que no cuenta con sustento probatorio, estarían prescritas las vigencias fiscales 2010, 2011 y 2012, configurándose un pago de lo no debido; por lo que debe ordenarse su compensación y/o devolución en los términos del artículo 1.6.1.21.21 del Decreto 1625 de 2016.

El tribunal omitió pronunciarse de fondo sobre todas las pretensiones de la demanda, por lo que se desconoció el debido proceso y el principio de congruencia.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación de la demandante se admitió mediante auto del 23 de enero de 2023¹⁰ y la contraparte no se pronunció. Al no ser necesaria la práctica de pruebas en segunda instancia no se corrió traslado para alegar. El Ministerio Público no emitió concepto.

⁸ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_51 RECURSO APELACION».

⁹ Pág. 7 del archivo de la apelación.

¹⁰ Índice 4 de Samai.



CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide la legalidad del Oficio nro. 1033-2017-057915, expedido el 31 de julio de 2017 por la directora del Grupo de Rentas de la Secretaría de Hacienda municipal de Ibagué, mediante el cual se resolvió que no es procedente realizar la devolución del impuesto predial de los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 del predio identificado con la ficha catastral 01-11-0032-0115-000 y matrícula inmobiliaria 350-55829, de propiedad de la demandante y, que tampoco se puede decretar la prescripción. En los términos del recurso de apelación se debe establecer si para el cobro del impuesto predial se debe tener en cuenta la fecha en la que el predio se incluyó en el catastro municipal.

Impuesto predial unificado. Vigencia fiscal de la inscripción catastral

De conformidad con los artículos 2 y 3 de la Ley 44 de 1990, el impuesto predial unificado fue establecido como tributo del orden municipal cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios, a través de su órgano ejecutivo, cuya base gravable será el avalúo catastral o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual.

La Sala ha señalado que para determinar las circunstancias particulares de cada uno de los predios sujetos al impuesto predial unificado al momento de su causación, es imperativo acudir al catastro como «*inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica*»¹¹, contexto en el que se desarrollan los procesos de formación, actualización y conservación catastral.

Así, el artículo 41 de la Resolución 070 de 2011¹² define la inscripción catastral en los siguientes términos:

«Artículo 41. Inscripción Catastral. El catastro de los predios elaborados por formación o actualización de la formación y los cambios individuales que sobrevengan en la conservación catastral, se inscribirán en el registro catastral en la fecha de la resolución que lo ordena.

Las autoridades catastrales, a solicitud de los propietarios o poseedores, certificarán sobre la inscripción catastral del predio, indicando la fecha de la vigencia fiscal del avalúo.

Parágrafo: Entiéndase como registro catastral la Base de Datos que para el efecto conformen las autoridades catastrales».

Específicamente, en lo atinente a la conservación catastral, el artículo 105 del citado ordenamiento dispone:

«Artículo 105. Conservación catastral. La conservación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales correspondientes a los predios, de conformidad con los cambios que experimente la propiedad inmueble en sus aspectos físico, jurídico, económico y fiscal.

¹¹ Sentencia del 29 de marzo de 2007, exp. 14738, C.P. Ligia López Díaz, proferida en vigencia de la Resolución 2555 de 1998, con definición de catastro coincidente con la señalada en el artículo 1 de la Resolución 070 de 2011.

¹² «Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral».



La conservación se inicia al día siguiente en el que se inscribe la formación o la actualización de la formación del catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad inmueble.

Parágrafo. *La realización de las labores del proceso de actualización de la formación catastral no interrumpe las actividades de conservación catastral».*

Según las citadas normas, al día siguiente en el que se inscribe la formación o la actualización de la formación del catastro, se origina el proceso de conservación catastral, formalizado con la resolución que ordena inscribir en los documentos catastrales los cambios presentados en la propiedad inmueble.

De esta forma, la Sala ha precisado que la conservación catastral consiste en «un conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales correspondientes a los predios, de conformidad con los cambios que experimenta la propiedad inmueble en sus aspectos físico, jurídico, económico y fiscal, para, entre otros objetivos, establecer la base para la liquidación del impuesto predial unificado y de otros gravámenes y tasas que tengan su fundamento en el avalúo catastral. El avalúo de la conservación catastral se determina con fundamento en los valores unitarios del terreno y de la construcción y/o edificación aprobados en la formación catastral o actualización de la formación catastral, reajustados»¹³.

Por su parte, el artículo 115 de la referida resolución¹⁴ clasifica las mutaciones catastrales y define las de quinta clase, así:

«Artículo 115. Clasificación de las mutaciones. Para los efectos catastrales, las mutaciones se clasificarán en el orden siguiente: [...]

e) *Mutaciones de quinta clase: Las que ocurran como consecuencia de la inscripción de predios o mejoras por edificaciones no declarados u omitidos durante la formación catastral o la actualización de la formación catastral».*

En concordancia con lo anterior, el artículo 128 *ibidem* regula la inscripción catastral de las mutaciones de quinta clase de la siguiente forma:

«Artículo 128. Inscripción catastral de las mutaciones de quinta clase. La inscripción en el catastro de las mutaciones de quinta clase cuando se refiera a predios que no han figurado en el catastro, será a partir de la fecha de la escritura o en su defecto, desde la fecha en que el solicitante manifiesta ser propietario o poseedor.

Parágrafo. Cuando las mutaciones de quinta clase se refieran a predios omitidos en la última formación catastral o actualización de la formación de catastro, la inscripción catastral corresponderá a la fecha fijada para esa formación catastral o actualización de la formación catastral».

De conformidad con las disposiciones enunciadas, las mutaciones de quinta clase - hecho sobre el que no hay discusión- se originan como resultado de la inscripción de predios o mejoras no declarados u omitidos en los procesos de formación catastral o actualización de la formación de catastro, y refiere dos eventos para su inscripción, a saber: (i) si la omisión de registro tiene que ver con predios que no han figurado en el catastro, la inscripción será a partir de la fecha de la escritura o en la que el solicitante manifieste ser propietario o poseedor y (ii) si la mutación tiene lugar respecto de predios omitidos en la última formación catastral o actualización de la formación de

¹³ Sentencia del 3 de noviembre de 2022, exp. 26509, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁴ Si bien dicha norma fue modificada por el artículo 10 de la Resolución 1055 de 2012, el aparte relacionado con las mutaciones de quinta clase mantuvo su redacción original.



catastro, la inscripción corresponderá a la fecha fijada para esa última formación o actualización.

Por su parte, el artículo 129 de la Resolución 070 de 2011 del IGAC establece que la fecha de la inscripción catastral de las rectificaciones por yerros provenientes de la formación o actualización de la formación, observados de oficio o a petición de parte, es la de formación catastral o actualización de la formación vigente; mientras que la fecha de inscripción de las rectificaciones por errores cometidos en la conservación catastral es la que corresponda a las reglas indicadas en los artículos 124 a 128 *ibidem*¹⁵.

Al referirse sobre la vigencia fiscal de las inscripciones en el catastro, la Sala ha precisado que los avalúos catastrales establecidos de conformidad con los procesos de formación, actualización o conservación catastral entran en vigor el 1º de enero del año siguiente a aquel en que son ejecutados, de modo que los cambios o mutaciones del predio en el periodo fiscal se aplican en el año subsiguiente¹⁶.

En igual sentido se pronunció la Sección en sentencia del 18 de noviembre de 2021¹⁷, en la que se señaló:

«La Sala ha precisado que la «inscripción» no puede confundirse con el «efecto fiscal» que aquella tiene en el impuesto predial, pues lo regulado en el parágrafo del artículo 129 de la Resolución 070 de 2011 se refiere a la fecha de la providencia que la legaliza, con la que debe quedar la inscripción de los predios, para indicar que debe corresponder a la de la última formación o actualización de la formación de catastro.

Lo expuesto, no contradice la vigencia a partir de la cual la inscripción tiene efectos fiscales, puesto que «todo cambio o mutación que sufra el predio en el periodo fiscal, aplica para la declaración del año subsiguiente». Al respecto se ha precisado que el hecho que «los efectos fiscales de los avalúos catastrales apliquen a partir del 1 de enero del año siguiente al que fueron ejecutados, no es un asunto aislado, porque esta previsión guarda coherencia con el momento de causación del impuesto predial unificado, que aunque se surte el primer día de enero de cada año, comprende la liquidación anual (el periodo gravable del tributo está comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año)».

En este orden de ideas, se concluye que la inscripción catastral difiere del efecto fiscal que esta tiene para fines tributarios, puesto que si bien, la fecha de la inscripción catastral de las rectificaciones por errores provenientes de la formación o actualización de la formación, será la de la formación catastral o actualización de la formación catastral vigente, sus efectos fiscales se aplican a partir del 1º de enero del año siguiente al que fueron ejecutados».

De esa forma, la inscripción catastral de un predio solo puede surtir efectos fiscales a partir del 1º de enero del año siguiente al de la ejecutoria de la resolución que la ordenó, puesto que la inscripción catastral difiere del efecto fiscal que esta tiene para fines tributarios.

Caso concreto

Los hechos relevantes para decidir el fondo del asunto, conforme con las pruebas aportadas al expediente, corresponden a los siguientes:

¹⁵ Que se refieren a las inscripciones catastrales de las mutaciones de primera a quinta clase.

¹⁶ Sentencia del 10 de abril de 2019, exp. 22637, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹⁷ Exp. 25736, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, decisión reiterada en las sentencias del 8 de septiembre de 2022, exp. 25755, C.P. Milton Chaves García, y del 3 de noviembre de 2022, exp. 26509, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



El 29 de mayo de 1987, Comfenalco adquirió el predio identificado con la matrícula inmobiliaria 350-55829, según escritura pública 2032 protocolizada ante la Notaría Segunda de Ibagué.

El 4 de agosto de 2015, la caja de compensación solicitó al IGAC la asignación de ficha catastral sobre dicho inmueble y, el 14 de noviembre de 2015, la Dirección Territorial del Tolima de esa entidad expidió la Resolución nro. 73-001-1959-2015, en la que ordenó inscribir en el catastro de Ibagué el referido predio -identificado con ficha catastral 01-11-0032-0115-000- a partir del 1º de enero de 2010, con un avalúo de \$9.274.160.000 para la vigencia «01012016»¹⁸.

El 23 de diciembre de 2015, la Secretaría de Hacienda de Ibagué emitió la factura nro. 0037586817 por concepto del impuesto predial unificado del primer trimestre de 2010 al cuarto de 2015, tomando como «avalúo actual» la suma de \$9.274.160.000, determinando un total a pagar de \$3.045.863.000¹⁹.

El 30 de diciembre de 2015, Comfenalco pidió la revocatoria directa de la Resolución nro. 73-001-1959-2015 del 14 de noviembre del mismo año -por la que se ordenó la inscripción en catastro del citado predio-. Petición decidida mediante la Resolución nro. 73-001-0331-2016 del 7 de junio de 2016, en virtud de la cual se rectificó la información catastral del predio en discusión²⁰, se mantuvo la fecha de inscripción catastral -1º de enero de 2010- y se establecieron los siguientes avalúos:

Periodo	Avalúo
1º de enero de 2010	3.199.994.000
1º de enero de 2011	3.295.994.000
1º de enero de 2012	3.394.873.000
1º de enero de 2013	3.496.720.000
1º de enero de 2014	3.601.621.000
1º de enero de 2015	3.709.670.000
1º de enero de 2016	3.820.960.000

Conforme se indicó en la petición que dio lugar a la expedición del acto demandado, «[u]na vez se notificó a la Caja de Compensación de la Resolución modificatoria -se refiere a la Resolución nro. 7300103312016 de 7 de junio 2016-, se procedió a solicitar el recibo de pago de impuesto predial, el que incluye cinco años de mora, sin que este hecho sea cierto por las justificaciones fácticas advertidas en el presente acápite, es decir, se está cobrando valores por morosidad, cuando el inmueble solo se inscribió en el año 2015, en consecuencia, desde esta fecha se hace exigible la obligación de pago, conforme lo establece el artículo 827 del Estatuto Tributario, al afirmar que la prescripción de las acciones de cobro se predicen desde el momento en que se hizo exigible la obligación, en este caso, la exigibilidad, se debe tener en cuenta, desde el momento de la inscripción en el catastro, esto es, desde el año 2015» -hecho 6 del escrito radicado el 9 de diciembre de 2016-²¹.

Es así que, el 29 de noviembre de 2016 la Secretaría de Hacienda de Ibagué expidió la factura nro. 37955882 del primer trimestre de 2010 al «5» trimestre de 2016 -avalúo actual de \$3.820.960.000, tasa del 33% y total valor a pagar de \$1.645.126.000 con corte al 30 de noviembre de 2016 y \$1.666.366.000 con corte al 30 de diciembre de 2016-²².

¹⁸ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_03 ANEXOS DE DEMANDA - CD1 FOLIO 68». Pág. 1.

¹⁹ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_03 ANEXOS DE DEMANDA - CD1 FOLIO 68». Pág. 33.

²⁰ Específicamente, se modificó la zona física a la 80 y la geoeconómica a la 18. Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_03 ANEXOS DE DEMANDA - CD1 FOLIO 68». Págs. 34 a 41.

²¹ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_03 ANEXOS DE DEMANDA - CD1 FOLIO 68». Pág. 52.

²² Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_03 ANEXOS DE DEMANDA - CD1 FOLIO 68». Pág. 50.



Lo anterior condujo a que el 9 de diciembre de 2016 Comfenalco solicitara a la Secretaría de Hacienda de Ibagué: (i) «[q]ue se corrija el valor del impuesto predial, del inmueble identificado con ficha catastral 01 11 0032 0115 000 y matrícula inmobiliaria 350-55829, en el cual se cobran 5 años de impuesto predial, y en su defecto se cobre desde el año en que fue inscrito debidamente en el catastro municipal»; (ii) «[...] se proceda a proferir nuevo recibo de pago ajustado a la realidad legal del predio» y (iii) «[q]ue de manera temporal y mientras se resuelve de fondo las peticiones anteriores, se ordene a quien corresponda la expedición del recibo del impuesto predial por la vigencia 2016, para efectuar el pago de manera inmediata»²³. La modificación que se pretende es que se «cobre desde el momento de registro en catastro conforme la Resolución 7300119592015 del 14 de noviembre de 2015» -así se indica en el hecho 7 del citado escrito-.

El 15 de febrero de 2017 la entidad se expidió la factura nro. 38207856, periodo de pago trimestre 1 a (trimestre no legible) de 2017 -este no corresponde al periodo objeto de litis- por la suma de \$129.972.000 -pago con corte a 28 de febrero de 2017-. En esta se relaciona como fecha de último pago el 26 de diciembre de 2016 por \$148.146.000²⁴, que según el histórico de pagos -imagen que se observa más adelante-, corresponde al periodo 2016.

El 7 de marzo de 2017 se emitió la factura nro. 0038242713, periodo deuda 1 de 2010 a 4 de 2015, por la suma de \$1.887.645.000 con corte al 31 de marzo de 2017. En esta consta que el último pago se realizó el 28 de febrero de 2017 por \$129.972.000²⁵, que según el histórico de pagos -imagen que se observa más adelante-, corresponde al periodo 2017.

El 6 de abril de 2017, se expidió la factura nro. 0038267207 en la que consta periodo deuda desde el 2010-1 hasta el 2015-4, que es el que interesa al caso, por un total de \$1.120.436.000, con corte al 28 de abril de 2017. En ese documento se fijó como «avalúo anterior» la suma de \$3.820.690.000 y se liquidó el impuesto predial, la sobretasa ambiental e intereses de mora, así²⁶:

SECRETARIA DE HACIENDA
GRUPO DE RENTAS - IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

Contribuyente: CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE
Identificación: 890700148
Ficha Catastral: 01-11-0032-0115-000
Catastral Nacional: 73-001-01-11-00-00-0032-0115-0-00-00-0000
Matrícula Inmobiliaria: 350-55829

Dirección/Barrio: LOTE / B **
Nomenclatura: / Ciclo
Reperto: / Ciclo
Factura No: 0038267207
Fecha Factura: 06 Abril 2017 4:4:43
Impresión: 06 Abril 2017 4:4:47

Tipo Predio: LOTE
Destinación: 00 LOTES
Uso: 1 LOTES
Estrato: 0 SIN ESTRATO
Area Construida: 0 Area Superficie: 40000

Avalúo Anterior: 3.820.960.000
Fecha Último Pago: 28/02/2017
Valor Cancelado: 129.972.000
Última Reapli. Cata: 331/2016
User/Term: 00IAZ7OLGADIAZ

Avalúo Actual 2017: 3.709.670.000
Tasa Impuesto Predial: 33.0
Sobretasa Ambiental: 1.5
Tasa Alumbrado Público: 2.79
Tasa Int. Mora Mes: 2.79

IMPUESTOS
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO
CORTOLIMA

DEUDA ANTERIOR: 653.390.000
DEUDA ACTUAL: 0

SUBTOTAL: 684.438.000

CORTE: 28/04/2017
IMPUESTO: INTERESES DE MORA
CONCEPTO: CORTOLIMA
DEUDA ANTERIOR: 42.493.000
DEUDA ACTUAL: 0

TOTAL A PAGAR CON CORTE AL: 1.120.436.000 28/04/2017

Periodo Deuda: Debe desde: 2010 Debe Hasta: 2015-4

PAGUE EN BANCOS EN EFECTIVO O CHEQUE DE GERENCIA. El beneficio tributario del acuerdo 004 de 2017 se acepta al cancelar el valor facturado, vigencias 2014 y anteriores. Descuento al interés de mora 60% hasta 31/05/2017 y 40% hasta 31/08/2017

²³ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_03 ANEXOS DE DEMANDA - CD1 FOLIO 68». Págs. 51 a 53.

²⁴ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_03 ANEXOS DE DEMANDA - CD1 FOLIO 68». Pág. 57.

²⁵ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_03 ANEXOS DE DEMANDA - CD1 FOLIO 68». Pág. 58.

²⁶ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_03 ANEXOS DE DEMANDA - CD1 FOLIO 68». Pág. 59.





El 28 de abril de 2017, mediante el Recibo nro. 38272068, la actora pagó \$1.120.436.000 -valor cobrado en la anterior factura-, periodo 2010-1 al 2015-04, según consta en el histórico de pagos realizados al predio, de la Alcaldía Municipal de Ibagué – Sección de Predial²⁷.



ALCaldIA MUNICIPAL DE IBAGUE

SECCION DE PREDIAL

HISTORICO DE PAGOS REALIZADOS AL PREDIO CON FICHA

011100320115000

Módulo de rentas

fecha 2019/07/05 02:29 PM

pagina 1 de 1

Recibo No	Periodo	Fecha	Valor Cancelado	No.Cuota	Tot.Cuotas
38272068	2010-1 AL 2015-4	28/04/2017	1,120,436,000		
37959275	2016-1 AL 2016-5	26/12/2016	148,146,000		
38207856	2017-1 AL 2017-5	28/02/2017	129,972,000		
38597264	2018-1 AL 2018-5	23/02/2018	92,409,000		

El 31 de julio de 2017, con posterioridad al pago realizado por la caja de compensación respecto del periodo que interesa en este asunto, la entidad demandada profirió el Oficio nro. 1033-2017-057915 -acto demandado-, mediante el cual se indicó que «no es procedente realizar la devolución del impuesto predial de los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 del predio identificado con la ficha catastral No. 01-11-0032-0115-000, ya que la normatividad vigente en su resolución 070 de año 2011 emitida por el IGAC, faculta a dicho instituto a devolverse a la última actualización catastral vigente, que es la del año 2009, además la obligación de informarle al IGAC de la compra y registro de un predio nuevo está en cabeza del adquirente del mismo en este caso de la caja de compensación COMFENALCO – Tolima; la Dirección del Grupo de Rentas realiza el cobro basados en la información enviada por el IGAC». Acto en el que, además, luego de citarse el artículo 819 del Estatuto Tributario, se concluyó que «[...] no es procedente realizar la devolución del pago del impuesto predial y tampoco podemos decretar la prescripción»²⁸.

Para resolver el presente asunto, es oportuno destacar que no se discute la cuantificación o la validez del avalúo, sino la vigencia fiscal de la inscripción catastral del inmueble de propiedad de Comfenalco en tanto que, según el acto demandado, era viable exigir el impuesto predial a partir del 1º de enero de 2010 porque la última actualización catastral vigente para el predio corresponde a la del año 2009.

De conformidad con las reglas de decisión que en esta oportunidad se reiteran, la inscripción de la rectificación catastral del predio de Comfenalco solamente podía surtir efectos fiscales a partir del 1º de enero del año siguiente al que quedó ejecutoriado el respectivo acto -Resolución nro. 73-001-0331-2016 del 7 de junio de 2016-; porque, como se explicó, la inscripción catastral difiere del efecto fiscal que esta tiene para fines tributarios.

Justamente, en la factura que cobró el impuesto predial unificado por el primer trimestre de 2010 al cuarto de 2015, se tiene que el municipio fijó una «deuda anterior» por concepto de impuesto predial, Cortolima e intereses, fijando la suma total a pagar de \$1.120.436.000 -se entiende anterior al haberse emitido el documento de cobro el 6 de abril de

²⁷ Índice 2 de Samai. Archivo: «D_C02_01 PRUEBA - CUADERNO PRUEBAS Y ANEXOS (.pdf) NroActua 2.». Pág. 6.
²⁸ Índice 2 de Samai. Archivo: «D_C02_01 PRUEBA - CUADERNO PRUEBAS Y ANEXOS (.pdf) NroActua 2.». Pág. 62.





2017 por el periodo de 2010 a 2015- a partir de un «avalúo anterior» por \$3.820.690.000; es decir, el establecido por la autoridad catastral al 1º de enero de 2016 -así consta en la Resolución nro. 73-001-0331-2016 del 7 de junio de 2016-.

Es cierto, como lo puso de presente el tribunal en la sentencia apelada, que la inscripción catastral del predio que interesa en este asunto se fijó a partir del 1º de enero de 2010, pues así se indicó en la Resolución nro. 73-001-1959-2015 del 14 de noviembre de 2015, con la que se ordenó su inscripción en el catastro de Ibagué; fecha que no varió con la expedición de la Resolución nro. 73-001-0331-2016 del 7 de junio de 2016, por la que se decidió la solicitud de revocatoria directa; sin embargo no se comparte lo expuesto por el *a quo*, en el sentido que *«podría pensarse es la fecha de la última actualización de la formación catastral, de conformidad al ciclo de cinco años que se le otorgó a la autoridad para su realización»*, pues como se indicó en la misma providencia, en la resolución por la que se ordenó la inscripción del predio no se refirió sobre ese aspecto en particular, con lo cual, no es posible, como lo afirma la parte apelante, partir de esa hipótesis, de ahí que carezca de soporte probatorio lo expuesto por el municipio en el acto demandado en este proceso, según el cual, *«la última actualización catastral vigente, es la del año 2009»*.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que, conforme a los hechos probados en este proceso, la inscripción de la rectificación catastral del predio de propiedad de Comfenalco solamente podía surtir efectos fiscales a partir del 1º de enero del año siguiente al que quedó ejecutoriado el respectivo acto -Resolución nro. 73-001-0331-2016 del 7 de junio de 2016-, por lo que le asiste razón a la parte actora en cuanto a que no procede el cobro del impuesto predial por las vigencias anteriores, en este caso, 2010 a 2015, que son los periodos a los que se refiere el acto demandado.

En cuanto a la devolución de las sumas pagadas por la actora por concepto de impuesto predial, periodos 2010 a 2015, debe precisarse que lo solicitado en sede administrativa con el escrito radicado el 9 de diciembre de 2016, que dio lugar a la expedición del acto demandado, fue que *«se corrija el valor del impuesto predial [...] en el cual se cobran 5 años del impuesto predial y en su defecto se cobre desde el año en que fue inscrito debidamente en el catastro municipal»*, sin que se hiciera referencia a una pretensión de devolución.

Lo anterior, se explica en que para esa fecha aún no se había expedido la factura nro. 0038267207 del 6 de abril de 2017 -periodo deuda desde el 2010-1 hasta el 2015-4-, pagada el 28 de abril siguiente, por lo que, atendiendo esa realidad y que la administración en el oficio enjuiciado decidió que *«no es procedente realizar la devolución del impuesto predial de los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015»*, lo que constituye una clara manifestación de su voluntad de forma unilateral, en ejercicio de sus funciones administrativas y que produce efectos jurídicos que, para el caso, se concreta en la definición de la situación particular y concreta de Comfenalco frente al impuesto predial del inmueble de su propiedad por los años 2010 a 2015, lo procedente es acceder a la pretensión tercera de la demanda, concretándola a los citados periodos.

Teniendo en cuenta que la negativa de devolución emanó de la administración, lo propio es, dadas las particularidades de este caso, ordenar el reintegro de la suma de \$1.120.436.000, por ser la que consta como pagada por concepto del impuesto predial periodo 2010-1 a 2015-4 -no se identifica si el pago lo efectuó Comfenalco-, en el histórico de



pagos realizados al predio con ficha 011100320115000 -de propiedad de la actora-, quien afirmó haberlo hecho. Esa devolución procede, previas las comprobaciones a que haya lugar.

La suma a devolver deberá ser indexada a la fecha de ejecutoria de la presente providencia, de conformidad con lo previsto con el inciso final del artículo 187 del CPACA. Asimismo, respecto de la suma actualizada proceden intereses moratorios, en los términos de los artículos 192 y 195 *ibidem*.

Frente a las pretensiones primera y segunda de la demanda, en el sentido que «en consecuencia de dicha modificación se proceda a emitir un nuevo recibo de pago ajustado a la realidad legal del predio según lo expresado documentalmente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi **IGAC**» y que «se ordene la modificación a lugar y a la postre la respectiva emisión de factura ajustada», la Sala no accederá a las mismas y procederá, en los términos del inciso final del artículo 187 del CPACA²⁹ a estatuir la que corresponde, para el caso, es disponer que Comfenalco no adeuda suma alguna por concepto de impuesto predial del inmueble identificado con ficha catastral 01-11-0032-0115-000, por los periodos 2010 a 2015 y, partiendo del contenido del acto demandado, eso deriva en la orden de devolución, como se indicó con anterioridad.

En lo que tiene que ver con la petición especial, que se «ordene a la Alcaldía Municipal – Secretaría de Hacienda – Grupo de Rentas o a quien haga sus veces, se corrija el valor del impuesto predial del inmueble identificado con **ficha catastral 01 11 0032 0115 000 y matrícula inmobiliaria 350-55829**, a partir del año 2015, año en que fue **inscrito** el predio en la oficina de catastro conforme lo establece la Resolución 7300119592015 del 14 de noviembre del año 2015» [destacado original], esta no es procedente, porque el examen de legalidad en este asunto se concretó en el acto demandado y las órdenes impartidas deben concretarse frente al mismo y el periodo en discusión -2010 a 2015-.

En conclusión, y sin que sea necesario analizar los demás cargos de apelación propuestos por la parte actora, se revocará la sentencia apelada y, en su lugar, se declarará la nulidad del Oficio nro. 1033-2017-057915 del 31 de julio de 2017, mediante el cual la Secretaría de Hacienda de Ibagué decidió negar la devolución del impuesto predial de los años 2010 a 2015 del predio identificado con matrícula inmobiliaria nro. 350-55829 y ficha catastral nro. 01-11-0032-0115-000. A título de restablecimiento del derecho se declarará que Comfenalco no adeuda suma alguna por concepto de impuesto predial del citado inmueble, por los periodos 2010 a 2015 y se ordenará a la entidad demandada la devolución de \$1.120.436.000, previas las comprobaciones a las que haya lugar. La suma a devolver deberá ser indexada a la fecha de ejecutoria de la presente providencia, de conformidad con lo previsto con el inciso final del artículo 187 del CPACA; asimismo, respecto de la suma actualizada proceden intereses moratorios, en los términos de los artículos 192 y 195 *ibidem*. Se negarán las demás pretensiones de la demanda.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, no se condenará en costas -gastos del proceso y agencias en derecho- en esta instancia, comoquiera que no se probaron.

²⁹ Esa norma dispone que, para restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas.



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

1. **REVOCAR** la sentencia del 6 de octubre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima. En su lugar, se dispone:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del Oficio nro. 1033-2017-057915 del 31 de julio de 2017, mediante el cual la Secretaría de Hacienda de Ibagué decidió negar la devolución del impuesto predial de los años 2010 a 2015 del predio identificado con matrícula inmobiliaria nro. 350-55829 y ficha catastral nro. 01-11-0032-0115-000.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** que Comfenalco no adeuda suma alguna por concepto de impuesto predial del citado inmueble, por los periodos 2010 a 2015 y **ORDENAR** a la entidad demandada la devolución de \$1.120.436.000, previas las comprobaciones a las que haya lugar. La suma a devolver deberá ser indexada a la fecha de ejecutoria de la presente providencia, de conformidad con lo previsto con el inciso final del artículo 187 del CPACA; asimismo, respecto de la suma actualizada proceden intereses moratorios, en los términos de los artículos 192 y 195 ibidem.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

2. Sin condena en costas en esta instancia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Salva parcialmente el voto

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

La integridad de este documento electrónico puede comprobarse en la opción «validador de documentos» dispuesta en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>