**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia Nulidad y restablecimiento del derecho**

**Radicación 25000-23-37-000-2018-00287-01 (25779)**

**Demandante LILIAN GUTT DE MISHAAN**

**Demandado SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL, DIRECCIÓN DE IMPUESTOS**

**Temas Predial. Devolución y/o compensación de pago en exceso.**

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 6 de noviembre de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda y no condenó en costas.

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Mediante Resolución Nro. DDI000427 del 12 de enero de 2017, el jefe de la Oficina de Cuentas Corrientes y Devoluciones del Distrito de Bogotá, rechazó la solicitud de devolución y/o compensación por el impuesto predial unificado identificado con la matrícula inmobiliaria 1515464 y chip AAA0162RZPA, propiedad de la actora, por las vigencias fiscales 2007 a 2011 por presentarse extemporáneamente la petición, y negó la devolución respecto a los períodos 2012 a 2015 al considerar que la información catastral del predio, que está en cabeza de una persona particular, no coincide y que el bien no se ajusta a la definición de uso público (fls. 40 a 42).

Contra la anterior decisión la interesada presentó el recurso de reconsideración, el cual fue resuelto en la Resolución Nro. DDI051258 del 14 de diciembre de 2017, expedida por la jefe de la Oficina de Recursos Jurídicos del Distrito, en el sentido de confirmar el acto recurrido (fls. 49 a 56).

**ANTECEDENTES DEL PROCESO**

**Demanda**

 En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones (fl. 15 vto.):

*“Haciendo uso de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho prevista en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con base en los hechos, fundamentos legales que a continuación se exponen y en las pruebas aportadas, solicitamos****que se declare la NULIDAD*** ***PARCIAL****de las Resoluciones No DDI-000427 del 12 de enero de 2017, por la cual “se resuelve una solicitud de devolución y/o compensación” y No. DDI-051258 del 14 de diciembre de 2017 “Por la cual se resuelve un recurso de reconsideración”, proferidas por Oficina de Cuentas Corrientes y Devoluciones, la Oficina de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital. La demanda de****NULIDAD PARCIAL,****se adelanta respecto del área de ESPACIO PÚBLICO contenida en la Resolución 08-5-0079 del 16 de enero de 2008 de la Curaduría Urbana de Bogotá.*

*Y a título de****RESTABLECIMIENTO DE DERECHO:***

*Ordenar a la Dirección Distrital de Impuestos para que proceda con la devolución del saldo a favor por pago de lo no debido a la Señora LILIAN GUTT DE MISHAAN, solicitada el día 2 de septiembre de 2016, únicamente en relación con las zonas de cesión del bien inmueble por las vigencias fiscales 2012, 2013, 2014 y 2015.*

*Que sobre el saldo que se ordene devolver a la señora LILIAN GUTT DE MISHAAN, se reconozcan los Intereses Corrientes liquidados a la fecha del pago efectivo, en virtud de lo establecido en el artículo 154 del Decreto Distrital 807 de 1993, en concordancia con los artículos*[*863*](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=1073)*y*[*864*](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=1074)*del Estatuto Tributario Nacional.”*

A los anteriores efectos, la sociedad demandante invocó como violados los artículos 83 de la Constitución Política; 177 de la Ley 1607 de 2012; [683](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=850) del Estatuto Tributario y 19 del Decreto Distrital 352 de 2002.

La actora señaló que declaró y pagó el impuesto predial por los años 2012 a 2015, sin embargo, en estricto sentido el gravamen no debió causarse porque la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (en adelante UAECD), tenía calificado el predio objeto de discusión con un destino de espacio público, los cuales por destinación legal no están sujetos al impuesto.

Precisó que en *i)* sede administrativa solicitó la devolución por pago de lo no debido desde el año gravable 2007, pero en sede judicial alegaba la solicitud de devolución solo desde el año 2012; y *ii)* que la nulidad de los actos era únicamente en relación a 2.284,82 mt2 del predio, que corresponden a la calidad de espacio público (zonas de cesión) que se reconoció mediante Resolución Nro. 08-5-0079 del 16 de enero de 2008 proferida por la Curaduría Urbana Nro. 5, aun cuando la oficina de catastro reconoció tal calidad para todo el predio. Así las cosas, en la presente demanda solicitaba la devolución de la suma de $190.139.457, que según sus cálculos correspondía al pago del impuesto predial por los 2.284.28 mt2 que no debieron ser gravados.

Adujo que no presentaba argumentos nuevos a los expuestos en el procedimiento administrativo, tampoco modificaba la estructura argumentativa de la solicitud ni el marco probatorio, por el contrario, la pretensión de nulidad era más benévola para la entidad, dado que el valor solicitado en devolución era menor, lo que concordaba con los principios de buena fe, espíritu de justicia, lealtad procesal y confianza legítima. En aplicación del principio de justicia, si la contribuyente no debía asumir una carga tributaria mayor a la que estaba obligada, a la administración tampoco podía atribuírsele el error en la clasificación económica del predio por parte de catastro, se busca, entonces, que el distrito perciba los ingresos fiscales que se ajustan a la realidad jurídica y física del predio.

Sostuvo que para el 1 de enero de las vigencias fiscales 2012, 2013, 2014 y 2015, el inmueble objeto del proceso ostentaba el destino catastral Nro. 66 correspondiente a los bienes de espacio público, realidad jurídica reconocida por la UAECD y por la Secretaría de Hacienda Distrital, razón por la cual no tenía la obligación de pagar y declarar el impuesto predial, por tanto, no tenía fundamento jurídico la negativa de la administración para devolver la sumas solicitadas por la contribuyente.

Puso de presente que, aun cuando en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración se reconoció la condición de destino de espacio público del inmueble objeto de estudio desde el 31 de diciembre de 2010, la Secretaría de Hacienda se negaba a devolver el monto pagado por predial, pese a que, reitera, no estaba obligada a cancelarlo desde el año 2012 hasta el 2015. Al respecto citó los artículos 19 del Decreto 352 de 2002 y 177 de la Ley 1607 de 2012, que establecen que los bienes de uso público están excluidos del impuesto predial unificado.

En esa medida, era deber de la administración acudir a la información catastral de cada predio *para poder determinar la procedibilidad o no de la exigencia del impuesto predial*, razón por la cual era extraño que cuando le convenía el distrito adelantara el proceso de fiscalización y cobro del tributo únicamente con base en la información catastral, pero en este caso decidiera omitirla. Por ende, era erróneo que la entidad determinara que había lugar al impuesto pese a la clasificación catastral verificada.

Resaltó que de conformidad con los artículo (sic) 5° del Decreto 3496 de 1983 y 1° de la Resolución 070 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la información catastral debe tomarse en consideración por las entidades encargadas del recaudo de los tributos, dado que esa información era la que les permitía determinar con claridad la realidad jurídica, física, económica y fiscal de los inmuebles. En esa misma línea se pronunció el Consejo de Estado[1](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_note-1).

Señaló que no era de recibo la tesis de la administración en relación con su imposibilidad de considerar como bien de uso público el inmueble por no haberse efectuado la transferencia del derecho de dominio al distrito, pues dicho argumento era contrario a reiterados pronunciamientos judiciales, en los que se ha determinado que tal condición se adquiere desde su afectación por parte de la autoridad competente, sin que fuera relevante que el derecho de dominio continuara en cabeza de un particular[2](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_note-2).

A partir de lo anterior, para que un bien inmueble fuera reconocido como bien de espacio público, no era necesaria la transferencia al Estado o al distrito, sino que bastaba con la destinación que para tal fin realizara la autoridad competente.

Finalmente, manifestó que no acceder a la devolución le generaría a la administración un enriquecimiento sin justa causa[3](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_note-3).

**Oposición de la demanda**

La entidad demandada se opuso a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos (fls. 91 a 102):

Luego de referirse al marco normativo y procedimental que regula el impuesto predial unificado en el Distrito Capital, señaló que si bien los contribuyentes tenían derecho a solicitar la devolución o compensación de los saldos a favor originados en las declaraciones tributarias, en pagos en exceso o de lo no debido, ello debía ejercitarlo dentro de la oportunidad legal, so pena que el derecho prescribiera.

Así, explicó que el término de prescripción de los 5 años para solicitar la devolución se contaba desde el día en que se configurara el pago de lo no debido, esto es, en la fecha de pago de cada vigencia, por lo que en este caso la solicitud de devolución, para los 2007 a 2010 no solo se presentó la petición extemporáneamente, sino que el predio objeto de discusión, no tenía el destino de espacio público registrado por la UAEDC conforme quedó evidenciado en sede administrativa, por el contrario tenía como destino urbanizado no edificado, por lo que las declaraciones del impuesto predial no generaban un saldo a favor susceptible de devolución alguna.

La entidad planteó la diferencia existente entre las zonas de cesión obligatoria, los bienes de uso público y las zonas de reserva y afectación, para señalar que el área objeto de demanda correspondía a una zona de cesión obligatoria. No obstante, debía distinguirse si esta área era clasificada como tal en los planos urbanísticos, caso en el cual bastaría con ello para tener la connotación de uso público; o si se trataba de una zona cedida al distrito por otra circunstancia, como la expedición de una licencia y este a su vez ejercía la posesión sobre dicha área del predio por la entrega material del mismo, se enmarcaría dentro de la condición de bien de uso público.

En caso contrario, es decir, que no se da ninguno de estos dos supuestos, pese a que la UAECD le asignara un destino catastral de espacio público, esa simple denominación no bastaba para considerar el inmueble como un bien de uso público sujeto al beneficio tributario, dado que debía reunir los requisitos anteriores.

Precisó que la destinación asignada por la UAECD para las vigencias discutidas, se había hecho respecto a la totalidad del predio y que no correspondía a la realidad, por lo que surgía para la demandante la obligación de informar a la entidad las condiciones o modificaciones físicas, jurídicas y económicas que tuviera el predio al momento de la causación del impuesto en cada vigencia, a fin de que se efectuaran las respectivas actualizaciones que, como en el caso del “*destino catastral”* rigen a partir de la vigencia siguiente a la que se presenten, puesto que las actualizaciones del censo inmobiliario por parte de la entidad catastral se realizan de manera anual.

Destacó que a la fecha de la contestación de la demanda en el inmueble no existía urbanización alguna, ni proyecto urbanístico desarrollado, tal como había quedado consignado en la visita efectuada por la administración en el proceso de fiscalización. Además según la Resolución 08-5-0079 del 16 de enero de 2008, en la que la Curaduría Urbana Nro. 5 concedió la modificación de la licencia de la urbanización los Chigüiros Etapa 1, situada en la localidad de Engativá, la demandante se había obligado a *(i)* registrar en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo, la escritura de constitución de la urbanización en la que se determinaran las áreas objeto de cesión y las áreas privadas por su localización y linderos; e *(ii)* incluir en la escritura pública de constitución de la urbanización una cláusula que implicara la cesión obligatoria gratuita al distrito de las áreas públicas.

Sin embargo, la actora obviaba el cumplimiento de las normas y regulaciones urbanísticas y de registro, pero 10 años después exigía que la administración le devolviera dineros pagados por concepto de impuesto predial de un inmueble frente al cual no había informado los cambios sufridos desde el 2008, no realizó registro alguno ni efectuó entrega ni acta. En esa medida, ante la incongruencia de la actora era necesario establecer la vigencia o no de la licencia urbanística y el plano utilizado para ello, dado que la realidad física del predio no informaba las proyecciones y alcances tanto de la licencia como de los planos urbanísticos.

Afirmó que en este caso se configuró un pago en exceso, comoquiera que existía una causal legal para el cobro de la obligación que era la relación jurídico tributaria de la actora en calidad de sujeto pasivo de una obligación existente frente a un predio de su propiedad. No se trataba de pago de lo no debido, como lo indicó la demandante, puesto que este obedecía a una condición particular de no sujeción o de inexistencia de causa legal que respaldara el pago, situación que no correspondía al presente caso.

Por lo anterior, tampoco se podía hablar de un enriquecimiento sin justa causa de la administración, dado que existía la obligación de declarar y pagar a cargo de la accionante en calidad de propietaria del inmueble, así como también en razón al reconocimiento voluntario que hacía de su obligación en la declaración y pagos efectuados.

Así las cosas, como se trataba de un pago en exceso, era necesario observar el procedimiento tributario que exige como requisito indispensable la corrección por menor valor de la declaración tributaria a fin de generar el saldo a favor correspondiente (artículo 20 del Decreto 807 de 1993). Como la demandante no efectuó la respectiva corrección por menor valor de la declaración tributaria, en aras de determinar la obligación real por el tributo y de esta manera generar el saldo a favor susceptible de devolución, esta no era procedente

Manifestó que frente a la corrección que disminuía el valor, el término se contaba desde la fecha de presentación de la declaración o notificación de la liquidación oficial, y como en este caso la contribuyente no había realizado la corrección por menor valor, no era posible realizar el cómputo de dicho término, por lo que en este caso el término para solicitar la devolución ya había fenecido y las declaraciones estaban en firme. Citó las sentencias del Consejo de Estado[4](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_note-4).

Agregó que la UAECD no tenía la atribución legal de fijar el uso de los inmuebles en Bogotá, dado que ello estaba en cabeza de la Secretaría Distrital de Planeación, de conformidad con el literal d) del artículo 73 del Acuerdo Distrital 657 de 2006. En este caso, la demandante tenía conocimiento, desde la vigencia 2008, que un porcentaje del predio objeto de discusión debía ser objeto de cesión obligatoria y gratuita al Distrito, año desde el cual adquiriría la condición de predio excluido, sin embargo, la interesada omitió sus obligaciones.

Precisó que aunque el impuesto predial consultaba los elementos físicos, jurídicos y económicos que presentaran los predios al 1° de enero de cada año fiscal, la obligación de su pago no dependía de la inscripción del inmueble en el catastro, ya que el derecho de la administración a su cobro provenía de la existencia del bien y que este no gozara de un tratamiento tributario de exención o no exclusión.

Destacó que no puede premiarse la negligencia de la demandante, quien de manera libre y espontánea presentó sus declaraciones, las cuales gozan de presunción de veracidad.

Por último, propuso la excepción genérica del artículo 282 del Código General del Proceso.

**Sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, negó las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente[5](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_note-5):

Luego de hacer referencia a los artículos 11 del Decreto 1000 de 1997 y 144 a 147 del Decreto Distrital 807 de 1993, los cuales establecen el término y procedimiento para solicitar la devolución de saldos a favor, precisó que la decisión adoptada por la administración estaba ajustada a derecho, teniendo en cuenta que la actora debía declarar el impuesto predial por las vigencias fiscales 2012 a 2015 respecto del inmueble objeto del proceso en cuanto a la parte o porcentaje del bien que reconocía como de su dominio, por lo que no podía simplemente solicitar la devolución de sumas aduciendo un pago de lo no debido respecto a dineros ya declarados, toda vez que había efectuado un pago sobre el cual existía una norma que soportaba la existencia de la obligación tributaria.

Adujo que, si la actora consideraba que había efectuado un pago en exceso que podía generarle un saldo a favor, debió agotar el procedimiento de corrección de la declaración consagrado en el artículo 20 del Decreto 807 de 1993, para luego observar los presupuestos de procedibilidad de los artículos 144 a 147 de la misma disposición, lo cual debió adelantar antes de que los denuncios privados quedaran en firme conforme al artículo 24 del Decreto 807 de 1993 (2 años a partir de la fecha del vencimiento del plazo para declarar).

Como en este caso la solicitud de devolución la demandante la había presentado el 2 de septiembre de 2016, el Tribunal estableció que las declaraciones por las vigencias 2012 a 2014 estaban en firme, no era posible que la administración ni el contribuyente modificaran el contenido de estas.

Ahora, respecto de la declaración del año 2015, que no estaba en firme al momento de presentarse la solicitud de devolución, precisó que en los términos del artículo 20 del Decreto 807 de 1993, para la procedencia de la devolución del saldo a favor, era necesaria la corrección de la declaración en la que se liquidara un menor valor a pagar o el aumento de un saldo a favor, situación que no había cumplido la interesada. Dicha posición es ratificada por la sentencia del Consejo de Estado del 18 de octubre de 2018, exp. 22452, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

Concluyó que la actora no podía solicitar la devolución de un pago no debido mediante el procedimiento establecido en el artículo 11 del Decreto 1000 de 1997, sino que debió observar el procedimiento de los artículos 144 a 147 del Decreto 807 de 1993, por lo que al establecerse que parte de las declaraciones sobre las cuales descansaba la solicitud de devolución se encontraban en firme y que la actora no había corregido sus declaraciones para liquidar un saldo a favor susceptible de reconocimiento, eran circunstancias suficiente para declarar la legalidad de los actos acusados.

No condenó en costas porque no se encontraron causadas en el expediente.

**Recurso de apelación**

La **demandante**apeló la decisión de primera instancia con fundamento en lo siguiente (fls. 240 a 251):

Reprochó que el Tribunal hubiera fundamentado su decisión en el Decreto 1000 de 1997, que no fue mencionado durante el procedimiento de solicitud de devolución y que había sido derogado por el Decreto 2277 de 2016, por lo que este último era la norma vigente para la época de la solicitud de devolución. Sumado a esto, la discusión en el presente caso giraba en torno a una devolución por pago de lo no debido, más no sobre pagos en exceso como erradamente lo sostuvo la sentencia apelada, sin embargo, en cualquiera de los dos casos, de conformidad con el artículo 11 del Decreto 1000 de 1997, la solicitud de devolución debía presentarse dentro del término de prescripción de la acción ejecutiva, el cual era de 5 años según el artículo 2536 del Código Civil.

Manifestó que en la sentencia apelada se había afirmado que, según la actora el predio objeto de discusión estaba destinado al espacio público, lo cual no se trataba de una afirmación propia, sino que dicha calificación reposaba en la información oficial de la oficina de Catastro Distrital, frente a lo cual nada se había dicho.

Era inaceptable que el Tribunal aceptara la tesis de la entidad que ignoraba la calidad de espacio público con la que contaba el predio objeto de demanda, dado que se probó que la franja de terreno había sido definida como zona de cesión dentro del urbanismo aprobado, y así lo había aceptado la autoridad catastral. Insistió en que dicha entidad había clasificado con tal calidad el 100% del predio, pero que por razones de lealtad procesal únicamente estaba solicitando el reconocimiento de la franja que acá discutía.

Transcribió apartes del Concepto 1213 del 31 de marzo de 2011, proferido por la Subdirección Jurídico Tributaria del Distrito, del que resaltó, entre otras cosas que, aún sin importar que un bien de uso público se encuentre registrado en cabeza de un particular, ello no le quitaba la condición de bien de uso público y, que estos bienes estaban excluidos del impuesto predial por mandato del artículo 19 del Decreto 352 de 2002. También destacó que, según dicho concepto, *“es necesario para el urbanizador presentar la correspondiente declaración sobre la totalidad del inmueble descontando solo las áreas afectadas al uso público, a la tarifa que corresponda conforme a la realidad jurídica y física del inmueble.”*

De conformidad con esto último, era obvio que si el predio se trataba de un bien destinado al uso público, como en este caso, no existía causa legal para exigir el cumplimiento del pago de impuesto, por lo que de ser así, cualquier pago que se hiciera constituiría un pago de lo no debido, por tanto, debía ser reintegrado en la medida que la solicitud se presentara dentro de los 5 años siguientes.

Reiteró que estaba demostrado que los 2.284.82 mt2 correspondían a una cesión obligatoria y, por tanto, de uso público, por lo que no existía causa legal o norma que soportara la obligación a cargo de la actora de pagar dicho tributo, lo que a su vez originaba un pago de lo no debido y, en esa medida, era inviable la corrección de la declaración tributaria.

Sobre este asunto citó la sentencia del 30 de septiembre de 2013 del Consejo de Estado[6](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_note-6) que hace alusión a que cuando se trata de pagos en exceso o de lo no debido, lo que debe demostrarse es la inexistencia de la causa legal para efectuar el pago excesivo o indebido, caso en el cual no era procedente la corrección de la declaración, y el trámite para la devolución era el previsto para las devoluciones de saldos a favor.

Por último, destacó las siguientes circunstancias: *(i)* el área total del predio era de 11.545.68 mt2; *(ii)* en el urbanismo final en el cuadro de mojones y cesiones al distrito, en lo correspondiente a protección animal, está el área de 2.284.82 mt2, sin modificaciones ni destinación distinta; (*iii)* está última área no se había entregado al distrito porque un área del predio que formaba parte del mismo urbanismo fue invadida ilegalmente; *(iv)* en octubre de 2010 se interpuso querella y en mayo de 2018, se llegó a un acuerdo entre la propietaria y los invasores; *(v)* mediante acta 054 de 19 de diciembre de 2019 en la página 7, se hizo entrega del predio denominado *“PROTECCIÓN AMBIENTAL 4”* con un área de 2.284 mt2 que correspondían al objeto de esta demanda; y *vi)* dicho predio fue reconocido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos con matrícula inmobiliaria Nro. 50C- 2081942 y folio matriz Nro. 050C-01515464.

**Alegatos de conclusión**

La **demandada**[7](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_note-7)insistió en los argumentos expuestos en la oposición de la demanda. A estos efectos, señaló que, en este caso no era viable acudir a la solicitud devolución directamente porque: *(i)* la demandante sí era sujeto pasivo del gravamen, lo que excluía la hipótesis del pago de lo no debido; *(ii)* el pago no se realizó por error; *(iii)* no estaba cuantificado en una declaración tributaria que la contribuyente debiera pagar menos de lo que efectivamente pagó y *(iv)* no estaba demostrado que el valor legalmente exigido fuera menor al pagado. De manera que lo que discutía la demandante era la cuantía de la obligación a su cargo, más no un pago de lo no debido.

Sostuvo que, de conformidad con el [artículo 854](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=1063) del Estatuto Tributario, el contribuyente debía presentar la solicitud de devolución o compensación a más tardar dentro de los dos años después de la fecha de vencimiento del término para declarar, por lo que debía entenderse que esa fecha correspondía a la del vencimiento del término para presentar la declaración que arroja el saldo a favor y que sirve de fundamento a la solicitud de devolución o compensación.

Por lo expuesto solicitó confirmar la sentencia de primera instancia.

La **demandante**no alegó de conclusión.

**Ministerio Público**

El agente del Ministerio Público guardó silencio

**CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Le corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la actora a fin de decidir la legalidad de la Resolución Nro. DDI000427 del 12 de enero de 2017 y su confirmatoria la Resolución Nro. DDI051258 del 14 de diciembre de 2017, que negaron la solicitud de devolución por pago de lo no debido por el impuesto predial unificado del bien identificado con matrícula inmobiliaria 1515464 y chip AAA0162RZPA, por las vigencias 2012 a 2015.

En este caso, las partes no discuten que la actora declaró y pagó el impuesto predial por las vigencias discutidas sobre un terreno, cuya área es de 11.545.68 mt2 (fls. 24 a 27).

Discute la actora que no estaba obligada a pagar el impuesto respecto de un área de terreno de 2.284.82 mt2, por tratarse de una zona de cesión obligatoria al Distrito, lo que corresponde a un bien de uso público, y por esto, no sujeto al gravamen por disposición legal, de manera que se configuró un pago no debido, al no existir causa legal para el pago del impuesto y, en esa medida, era procedente la devolución de las sumas pagadas por impuesto predial en lo correspondiente a esa área.

En oposición, la administración considera que no se trata de un pago de lo no debido, sino de un pago en exceso, porque la demandante era sujeto pasivo del impuesto predial, en la medida que existía una relación jurídico tributaria por ser la propietaria del inmueble en discusión.

**Partirá la Sala de señalar que la diferencia entre un pago de lo no debido y un pago en exceso radica en la causa legal a partir de la cual se determinó la prestación pagada, de manera que cuando existen disposiciones aplicables con fundamento en las cuales surge la obligación tributaria, pero en una cuantía inferior a la prestación que se autoliquidó y pagó, se configura un pago en exceso. Por el contrario, en ausencia de disposiciones legales que prescriban la obligación tributaria a cargo del administrado**[**8**](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_note-8)**, se configurará el pago no debido.**

Para el caso, no se discute la calidad de sujeto pasivo de la actora, por el impuesto predial en el Distrito Capital por los períodos que se reclaman, de manera que, el debate se centra en que considera que la obligación a su cargo debía liquidarse en una cuantía menor a lo que se autoliquidó y pagó, porque una zona del predio de su propiedad correspondía a zona de cesión y en consecuencia al espacio público, caso en el cual debió excluirlas ella misma al momento de presentar las declaraciones respectiva o haciendo uso del mecanismo de corrección previsto en la norma tributaria, para disminuir el valor a pagar. Más aún cuando desde la presentación de la demanda manifestó que tal calidad fue reconocida en el año 2008 mediante la Resolución Nro. 08-5-0079 de la Curaduría Urbana Nro. 5, lo que quiere decir que previó a la declaración del gravamen tenía conocimiento de las condiciones y afectaciones de una parte del bien inmueble.

**El criterio de esta judicatura sobre este particular, ha sido que, para obtener la devolución de las sumas pagadas en exceso es necesario corregir las declaraciones ya que se requiere de un título que respalde dichas sumas. Así se reiteró recientemente en sentencia del 3 de marzo de 2022, exp. 24658 C.P. Milton Chaves García:**

***“La devolución en casos de pago en exceso solo procede cuando se realiza la corrección de las declaraciones antes de que se configure su firmeza. Si no se realizó la corrección en el término de firmeza no procede la devolución y se tendría como efecto una situación jurídica consolidada.***

*(...)*

***En consideración con los puntos expuestos previamente, para esta Sala se requiere la corrección de la declaración privada cuando existe un pago en exceso, ya que se requiere de un título que respalde el valor de la devolución”.***

A partir de lo anterior, como la actora no efectuó la corrección de las declaraciones de predial de los años 2012 a 2015 dentro de la oportunidad legal, para excluir la zona que no debía ser gravada, operó la firmeza de los denuncios privados de 2012 a 2014, y para 2015 no se corrigió la declaración, por ende no existe un título para obtener la devolución de lo pagado en exceso independientemente de que la petición de devolución se hubiere presentado dentro del término legal de los 5 años que establece el artículo 2536 del Código Civil.

Ahora, sobre el hecho que el Tribunal fundamentara su decisión en el Decreto 1000 de 1997, la Sala destaca que si bien en la sentencia de primera instancia se citó dicha norma, lo cierto es que en la providencia se precisó que ese no era el procedimiento que debía aplicar la actora:

*“ (...) para la Sala de decisión es claro que la parte actora no podía solicitar la devolución por un pago de lo no debido mediante el procedimiento establecido el artículo 11 del Decreto 1000 de 1997, con lo cual el procedimiento acorde a la solicitud hecha por ésta en fecha del 02 de septiembre de 2016, era el establecido por los artículos 144 a 147 del Decreto 807 de 1993 tal como lo estableció la misma Administración en los actos hoy demandados, por lo que al establecerse que parte de las declaraciones sobre las cuales descansaba la solicitud de devolución se encontraban en firme, así como que de ninguna manera la parte actora corrigió sus declaraciones para poder liquidar un saldo a favor susceptible de reconocimiento, hace que la decisión adoptada por la Entidad demandada en los actos administrativos, estén prenotados de legalidad”.*

Por lo expuesto, y al no prosperar los cargos de apelación se confirmará la sentencia de primera instancia.

Finalmente no habrá condena en costas o expensas del proceso en esta instancia, en razón a que no se comprobó su causación como lo exige el artículo 365 del Código General del Proceso, norma aplicable por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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. Confirmar**la sentencia apelada proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2. Sin condena en costas en esta instancia.

3. Reconocer personería a la abogada María Mercedes Soto Gallego, como apoderada de la parte demandada, en los términos del poder obrante en el índice 18 de Samai.

**Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase**el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase.**

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

*(Firmado electrónicamente)*

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

Presidente

*(Firmado electrónicamente)*

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(Firmado electrónicamente)*

**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*

**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Notas al pie**

Se citaron las sentencias del 24 de mayo de 2012 C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y del 3 de octubre de 2007 C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié, pero no se indicó el radicado

1. [↑](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_ref-2) Transcribió apartes de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B en el proceso 2009-269 M.P. Leonardo Galeano Guevara, así como la sentencia del 6 de octubre de 2009 del Consejo de Estado, C.P. Héctor J. Romero Días, sin identificar el número de radicado.
2. [↑](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_ref-3) Hizo mención a la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 13 de agosto de 2009, C.P. William Giraldo Giraldo, sin señalar a que proceso correspondía.
3. [↑](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_ref-4) Sentencias del 18 de octubre de 2018, exp. 22452, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; del 20 de septiembre de 2018, exp. 20223, C.P. Milton Chaves García; y del 9 de agosto de 2018, exp. 23637, C.P. Milton Chaves García.
4. [↑](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_ref-5) Cd obrante a folio 236
5. [↑](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_ref-6) Sentencia del 30 de septiembre de 2013, exp. 20173, C.P. Jorge Octavio Ramírez
6. [↑](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_ref-7) Índice 18 Samai
7. [↑](https://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_documento.asp?DocumentoID=45800#cite_ref-8) En similares términos se pronunció la Sala en sentencia del 10 de febrero de 2022, exp. 23295 C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.