



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

CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Bogotá D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-37-000-2019-00722-01 (27520)
Demandante: Praderas del Norte Ltda.
Demandada: Municipio de Chía

Temas: Impuesto predial unificado de los años 2014 a 2018. Devolución del pago de lo no debido.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación¹ interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de 24 de noviembre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, sin pronunciarse sobre las costas.

ANTECEDENTES

ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El 27 de enero de 1987 la sociedad Hipódromos de Colombia Ltda. transfirió, a título de compraventa, el derecho real de dominio sobre el predio identificado con matrícula inmobiliaria 50N-816383 y cédula catastral 00-00-0006-0350-000 a la sociedad Praderas del Norte Ltda².

Mediante Escritura Pública 848 de 19 de marzo de 1987 otorgada en la Notaría 21 del Círculo de Bogotá, Hipódromo de Colombia Ltda. vendió las edificaciones (mejoras) a la empresa Hipódromo de los Andes Ltda. (posteriormente Hipódromo de los Andes se transformó de entidad Ltda. a Sociedad Anónima Simplificada SAS)³. La anterior venta se registró en el folio de matrícula inmobiliaria enunciado, en anotación del 11 de junio de 1987, “compraventa mejoras de Hipódromos de Colombia Ltda. a Hipódromo de los Andes Ltda”.⁴.

Con base en la existencia simultánea de dos actos de compraventa sobre el mismo predio —uno referido al terreno y otro a las edificaciones—, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) asignó cédulas catastrales independientes: la cédula 00-00-0006-0350-000 para el terreno, a nombre de Praderas del Norte Ltda., y la cédula 00-00-0006-0350-002 para las edificaciones (en adelante, las Mejoras), a nombre de Hipódromo de los Andes SAS. Esta asignación catastral separada dio lugar a que el municipio de Chía expidiera facturas de cobro del impuesto predial de manera independiente por cada una de las dos cédulas.

¹ Ingresó al despacho el 19 de noviembre de 2025.

² Samai CE, Índice 2. *ED_ANEXOSDE_04ANEXOSDELADEMA*. Folio 19.

³ Ibidem. Folios 96 a 99.

⁴ Ibidem. Folio 20.



Producto de lo anterior, en paralelo, Praderas del Norte Ltda. pagó el impuesto predial correspondiente al terreno (cédula 00-00-0006-0350-000) por las vigencias fiscales 2014 a 2018, incluyendo en la base gravable el área de construcción correspondiente a las edificaciones, y el Hipódromo de los Andes SAS pagó el impuesto predial igualmente sobre las edificaciones (mejoras) (cédula 00-00-0006-0350-002), de manera que el municipio de Chía recibió un doble pago del impuesto predial por estos períodos sobre un mismo inmueble.

En efecto, la Secretaría de Hacienda del municipio de Chía expidió facturas de cobro de impuesto predial a cargo de “Hipódromo de los Andes Ltda.”, por las vigencias de 2014 a 2018 sobre el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 50N-816383 y cédula catastral “00-00-0006-0350-002”, de acuerdo con lo siguiente⁵:

Vigencia fiscal	Factura	Fecha de pago	Valor \$
2014	2014299888	31/03/2014	136.454.733
2015	2015103221	28/05/2015	146.371.099
2016	2016149458	29/04/2016	137.927.184
2017	2017126096	31/03/2017	136.888.545
2018	2018049214	28/03/2018	173.874.331

El 20 de diciembre de 2018, Hipódromo de los Andes SAS solicitó la devolución de \$731.515.892 por pago de lo no debido, por concepto del impuesto predial unificado sobre las Mejoras identificadas con la cédula catastral 00-00-0006-0350-002, respecto de las vigencias fiscales 2014 a 2018, con fundamento en que dicha sociedad no ostentaba derecho real alguno sobre las edificaciones y, por tanto, no era sujeto pasivo del tributo. Dicha solicitud fue negada por la Secretaría de Hacienda municipal mediante la Resolución 0408 de 24 de enero de 2019⁶.

El 10 de mayo de 2019, la sociedad interpuso recurso de reconsideración en contra de la resolución enunciada, la cual fue confirmada mediante la Resolución 2579 de 12 de junio de 2019⁷.

El 15 de octubre de 2019, mediante “Acta de Liquidador No. 1 Adjudicación adicional de Bienes Hipódromo de los Andes SAS Liquidada” se registró lo siguiente:

“2. Adjudicación adicional:

- a. Activo contingente: Derechos litigiosos, cuentas por cobrar, y/o derechos subjetivos de acción para demandar y/o reclamar con interés económico y/o ejercer los medios de control necesarios ante la Autoridad Judicial y/o Administrativa Competente, que le correspondan o puedan corresponderle, relacionados con la pretensión de devolución de saldos a favor por concepto de pago de lo no debido del impuesto predial de los años gravables 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, del predio identificado con cédula catastral 00-00-0006-0350-002, más el reconocimiento, pago e indexación de cualquier suma e intereses moratorios que puedan resultar en los procesos que se promuevan.
- b. (...)
- c. Adjudicataria: Sociedad Praderas del Norte Limitada (...). ”

De esta forma, se adjudicaron a Praderas del Norte Ltda. los derechos litigiosos, cuentas por cobrar y derechos subjetivos de acción relacionados con la pretensión de

⁵ Ibidem. Folios 23 a 27.
⁶ Ibidem. Folios 29 a 45 y 47 a 53, respectivamente.
⁷ Ibidem. Folios 55 a 89.



devolución del impuesto predial pagado indebidamente sobre las Mejoras por las vigencias fiscales 2014 a 2018, incluidos los intereses que pudieran causarse. En esa misma calidad de adjudicataria, Praderas del Norte Ltda. solicitó el 23 de diciembre de 2019 la cancelación de la cédula catastral No. 00-00-0006-0350-002 ante el IGAC.

DEMANDA Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo -CPACA-, la parte demandante formuló las siguientes pretensiones⁸:

“Primera: Que se declare la nulidad en todas y cada una de sus partes de la **Resolución No. 0408 del 24 de enero de 2019**, por medio de la cual se niega la devolución del pago de lo no debido por la suma de setecientos treinta y un millones quinientos quince mil ochocientos noventa y dos pesos (COL \$731.515.892) más los intereses legales causados por las vigencias fiscales 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 respecto del inmueble identificado con Cédula Catastral No. 00-00-0006-0350-002.

Segunda: Que se declare la nulidad en todas y cada una de sus partes de la **Resolución No. 2579 del 12 de junio de 2019**, por medio de la cual se resuelve de manera negativa el recurso de reconsideración presentado contra la Resolución 0408 del 24 de enero de 2019.

Tercera: Que, **a título de restablecimiento del derecho**, se ordene la devolución del pago de lo no debido por la suma de setecientos treinta y un millones quinientos quince mil ochocientos noventa y dos pesos (COL \$731.515.892) más los intereses legales causados por las vigencias fiscales 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 respecto del inmueble identificado con Cédula Catastral No. 00-00-0006-0350-002.

Cuarta: Que se reconozcan y se paguen los intereses corrientes que se causan desde la fecha de notificación del acto que niega la devolución por pago de lo no debido (11 de marzo de 2019) hasta la ejecutoria de la providencia que efectivamente ordene la devolución.

Quinta: Que se reconozcan y se paguen los intereses moratorios que se causan desde el vencimiento del término para devolver y hasta la fecha del giro del cheque, emisión del título o consignación.

Sexta: Que se condene en costas a la parte demandada.”

Invocó como normas vulneradas los artículos 95 y 363 de la Constitución Política (CP), 713, 717 y 739 del Código Civil (CC), 863 del Estatuto Tributario (ET), 137 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), 16 del Acuerdo 52 de 2013 y 68 del Acuerdo 107 de 2016.

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

Primer cargo: Inexistencia del hecho generador del impuesto predial. Improcedencia de pago de impuesto predial sobre las mejoras.

1. Argumentos de la demanda: Explicó que en el presente caso no se cumplió con el hecho generador del impuesto predial, porque la compraventa de mejoras no es un acto sujeto a registro en el folio de matrícula inmobiliaria. Lo anterior, debido a que no versa sobre la transferencia de un derecho real, sino de uno de carácter personal que se concreta en la atribución de percibir una indemnización por el propietario del terreno -en este caso, la demandante, propietaria del inmueble y de todo lo que a este se adhiera-.

⁸ Samai CE, Índice 2. ED_ESCRITODE_02DEMANDA, folios 9 a 11.



Aclaró que la creación de una cédula catastral independiente y el cobro de impuesto predial no puede basarse en el libre arbitrio de las autoridades, ya que dicha actuación administrativa está sujeta a los eventos taxativos contemplados en la ley (arts. 49 y 50 del Decreto 1250 de 1970). En consecuencia, advirtió que en el presente caso se creó de manera injustificada, la cédula catastral 00-00-0006-0350-002 que corresponde a *La Mejora*, pero ello no originó un nuevo folio de matrícula inmobiliaria.

Señaló que de conformidad con la Instrucción Administrativa 01-33 de 08 de junio de 2001 de la Superintendencia de Notariado y Registro, se estableció que la venta de mejoras en terreno ajeno implica la cesión de un crédito personal, no susceptible de registro.

Manifestó que la mejora siempre ha pertenecido a *Praderas del Norte*, quien, mediante el modo de la accesión, adquirió el derecho de dominio sobre la misma. Asimismo, explicó que la asignación de una cédula catastral independiente a la mejora obedeció a un error administrativo, razón por la cual no debió exigirse el pago del impuesto predial de manera separada.

2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda: El municipio de Chía⁹ expuso que los actos administrativos se presumen legales, por lo que cualquier vulneración de las normas constitucionales y de la ley debe ser probada.

Explicó que, para determinar las circunstancias particulares de los inmuebles sujetos al impuesto predial al momento de su causación, la entidad acudió al catastro a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante, IGAC), el cual constituye el inventario actualizado y clasificado de los bienes, destinado a lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica. Señaló, además, que, en caso de haberse presentado un error, corresponde al interesado promover el respectivo proceso de ratificación (mutaciones) o revisión (avalúo), conforme a lo previsto en la Resolución 070 de 2011, "*Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral*".

Advirtió que el 23 de diciembre de 2019 la sociedad *Praderas del Norte* formuló solicitud de cancelación de la cédula catastral No. 00-00-0006-0350-002 ante el IGAC. Sin embargo, para la fecha de expedición de las resoluciones enjuiciadas, dicho procedimiento no se había surtido ante la autoridad competente, razón por la cual los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad.

Segundo cargo: Nulidad por violación de normas superiores

1. Argumentos de la demanda: Explicó que no es posible considerar a *Hipódromo de los Andes S.A.S.* como sujeto pasivo del impuesto predial, toda vez que lo único que dicha sociedad ostentaba era un derecho personal para reclamar una indemnización a su favor. No obstante, al efectuar el cobro del impuesto predial, la entidad demandada extendió indebidamente el hecho generador a un particular que no detenta derecho real alguno sobre el inmueble, con lo cual se vulneró el principio de reserva de ley.

⁹ Samai Tribunal Administrativo. Índice 16 de Samai.



2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda: Por su parte, el municipio de Chía¹⁰ señaló que el IGAC reportó las características físicas y económicas del bien inmueble para las vigencias fiscales de 2014 a 2018, motivo por el cual el municipio actuó dentro del marco legal y del debido proceso.

Tercer cargo: Causación de intereses

1. Argumentos de la demanda: Aclaró que *Hipódromo de los Andes S.A.S.* pagó la suma de \$731.515.892 sin causa legal, toda vez que la mejora y el terreno son propiedad de la misma persona, *Praderas del Norte Ltda.* Dicha sociedad (*Hipódromo de los Andes SAS*) no ostentaba derecho real de dominio, razón por la cual no podía ser considerada sujeto pasivo del tributo, ni obligada al pago de la obligación sustancial. Señaló, además, que el valor de la mejora no corresponde a la base gravable asignada. Concluyó que sobre la suma pagada procede la causación de intereses legales (art. 717 del C.C.), así como intereses corrientes y moratorios (art. 863 del E.T.).

2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda: El municipio de Chía¹¹ advirtió que los actos demandados constituyen expresión de la autonomía de las autoridades territoriales, prevista en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, y que existen casos similares de generación del impuesto predial. Adicionalmente, expuso las excepciones de: (i) ineptitud sustantiva de la demanda, por cuanto esta no precisa de manera clara y concisa los cargos mediante los cuales se alega el quebrantamiento legal de los actos administrativos demandados; (ii) inexistencia del daño antijurídico alegado, toda vez que los actos se expidieron en observancia de la normatividad vigente y con fundamento en la información catastral suministrada por el IGAC, de manera que el demandante no acreditó vulneración alguna de sus derechos; (iii) hecho notorio, pues era de público conocimiento que los demandantes no habían acudido al IGAC para corregir el presunto error catastral, siendo esa la entidad competente para el efecto, y el Municipio se encontraba en el deber legal de efectuar los cobros con base en la información catastral vigente; y, (iv) la genérica o innominada, cuya prosperidad solicita se declare, con el fin de dar por terminado el proceso. Así mismo, pidió la condena en costas judiciales y en perjuicios a la parte ejecutante.

SENTENCIA APELADA Y RECURSO DE APELACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA

El Tribunal **negó las pretensiones de la demanda, sin pronunciarse sobre las costas**¹². Por efecto de lo anterior, la parte demandante¹³ formuló recurso de apelación. Los motivos del fallo impugnado y los argumentos de la alzada se resumen así:

Primer cargo: Del hecho generador del impuesto predial. Mejoras

El Tribunal sostuvo en su sentencia que las mejoras discutidas no eran propiedad de *Praderas del Norte Ltda.*, en tanto que, pese a haberse edificado en un predio de dicha sociedad, fueron enajenadas de manera separada por *Hipódromos de Colombia Ltda.* (su antiguo propietario) a la extinta *Hipódromo de los Andes SAS*, quien adquirió los

¹⁰ Ibidem

¹¹ Ibidem.

¹² Samai Tribunal Administrativo. Índice 34 de Samai.

¹³ Samai Tribunal Administrativo. Índice 37 de Samai.



derechos de dominio y posesión sobre las mismas, de conformidad con la anotación No. 10 del folio de matrícula inmobiliaria 50N-816383.

Explicó que, tratándose de la accesión de muebles a inmuebles, su procedencia depende del reconocimiento del pago de los materiales a favor de la sociedad *Hipódromo de los Andes S.A.S.*, circunstancia que no se acreditó en el caso concreto. Además, en la solicitud de cancelación del registro catastral presentada por la demandante el 23 de diciembre de 2019, consta que la mejora era propiedad de *Hipódromo de los Andes S.A.S.* y que, una vez liquidada dicha sociedad, fue adjudicada a la actora mediante acta de 18 de diciembre de 2018¹⁴, lo que significa que, para los periodos en discusión, las mejoras no pertenecían a *Praderas del Norte Ltda.*

Aclaró que, para efectos catastrales, las mejoras construidas en terreno ajeno se consideran predios distintos del suelo sobre el cual se edifican, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, 20 y 65 de la Resolución 070 de 2011 del IGAC; en consecuencia, *Hipódromo de los Andes S.A.S.* era propietaria de las mejoras y *Praderas del Norte Ltda.* del inmueble, siendo válido que se constituyeran dos fichas catastrales. De ahí que el impuesto predial se cause de manera independiente respecto de cada una de ellas.

2. Fundamento de la apelación formulada por la parte demandante: La demandante explicó que la Administración y el a quo incurrieron en el error de considerar válida la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria de un acto no susceptible de registro, por no versar sobre derechos reales. Por el contrario, las mejoras construidas en predio ajeno generan únicamente un derecho personal a favor del constructor, conforme a los artículos 739 del Código Civil y 1959 a 1966 del mismo estatuto, de manera que no puede predicarse su transmisión como derecho real ni la apertura de folio de matrícula independiente. En esa medida, los derechos adjudicados a la actora, *Praderas del Norte Ltda.*, en virtud de la liquidación de la sociedad *Hipódromo de los Andes S.A.S.*, son de naturaleza personal y no real.

Alegó, respecto de la naturaleza de dichas mejoras, que la Instrucción No. 01-33 del 8 de junio de 2021, proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro, establece que estas implican la cesión de un crédito personal regido por los artículos 1959 a 1966 del Código Civil, no registrable conforme al artículo 2º del Estatuto Registral. En consecuencia, en ningún caso puede abrirse folio de matrícula por transferencia de mejoras en parte de suelo ajeno.

Advirtió que la actuación administrativa se fundamenta en un yerro de la oficina de registro y del IGAC, al haber anotado la venta de unas mejoras y asignado una cédula catastral independiente a las edificaciones. Por tal razón, no es posible que se configure el impuesto predial unificado sobre las referidas edificaciones.

Segundo cargo: Nulidad por violación de normas superiores (Cuantía \$731.515.892).

1. Fundamento del fallo de primera instancia: Sostuvo que, con fundamento en la Ley 14 de 1983, el Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y la Resolución 70 de 2011, modificada por la Resolución 1055 del 31 de octubre de 2012, se definen, entre otros aspectos del catastro, las formas de realización del avalúo catastral y la formación

¹⁴ Samai Tribunal Administrativo. Índice 31 de Samai.



catastral, que a su vez contienen la información sobre los predios, la cual se consigna en la ficha predial o catastral.

De igual manera, conforme al artículo 65 de la Resolución 070 de 2011, el avalúo catastral incide en la determinación del referido tributo, razón por la cual resulta esencial el deber de actualizar la información respecto del predio y sus mejoras; ello con el fin de ajustar el valor del impuesto o establecer una ficha catastral independiente para la mejora, en caso de que esta hubiese sido construida sobre terreno ajeno.

No resulta razonable, entonces, que la demandante pretenda alegar a su favor el incumplimiento del deber de los propietarios o poseedores de terrenos o edificaciones no incorporadas de comunicar dicha situación a las autoridades catastrales, para efectos de actualizar la formación catastral.

A su vez, correspondía al contribuyente iniciar los procedimientos administrativos de ratificación o revisión, de conformidad con lo reglado en la Resolución 070 de 2011 del IGAC. Dicho trámite se adelantó con posterioridad a la inscripción del acta de liquidación mediante la cual se transfirió el derecho de dominio de la mejora a la actora, habida cuenta de que esta no pertenecía al propietario del inmueble —Praderas del Norte Ltda.—, sino a un tercero —Hipódromo de los Andes S.A.S.—.

2. Fundamento de la apelación formulada por la parte demandante: Señaló que el municipio no tuvo en cuenta que el derecho real sobre las mejoras siempre estuvo en cabeza de la demandante, razón por la cual no existe mejora por construcción en predio ajeno ni otro fundamento válido que permitiera cobrar el impuesto predial, lo que termina originando un pago de lo no debido y un enriquecimiento sin causa a favor del municipio de Chía.

En ese sentido, no puede predicarse, de quien ostenta mejoras, la condición de propietario o poseedor de las mismas, de manera que no se configuró la obligación jurídico-tributaria. Además, como las edificaciones habían sido cedidas para los periodos discutidos, Praderas del Norte Ltda. pagó el impuesto predial correspondiente a su terreno, teniendo en cuenta la adición en el área de construcción derivada de la mejora.

Tercer cargo: Causación de intereses (Cuantía \$731.515.892)

1. Fundamento del fallo de primera instancia: Como no prosperó el cargo anterior, no se requirió de su pronunciamiento.

2. Fundamento de la apelación formulada por la parte demandante: Alegó que el Tribunal debía declarar el pago de lo no debido a título del impuesto predial por las mejoras correspondientes a las vigencias fiscales 2014 a 2018 y, en consecuencia, ordenar su devolución junto con los intereses legales, dada la inexistencia del impuesto en el caso concreto y la ausencia del elemento esencial de la sujeción pasiva, toda vez que la Autoridad Tributaria pretendió el cobro en cabeza de la sociedad Hipódromo de los Andes S.A.S., respecto de un tributo inexistente.

Pronunciamientos finales.

La **demandada** y el Ministerio Público guardaron silencio.



CONSIDERACIONES DE LA SALA

CUESTIÓN PREVIA

La demandante remitió memorial el 19 de diciembre de 2025, en el cual incorporó una sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que fuera tenida en cuenta al momento de adoptar la decisión en esta instancia. Sin embargo, por tratarse de un periodo fiscal distinto al que aquí nos compete y en consideración a que la providencia del Tribunal no constituye precedente para esta Corporación como órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo cual no será tenido en cuenta y la decisión que aquí se adopta es la que corresponde al análisis concreto de los elementos fácticos, jurídicos y probatorios de este caso particular¹⁵.

Así mismo, la ponencia de este fallo correspondió a este despacho, luego de ser derrotada la presentada inicialmente por el magistrado Luis Antonio Rodríguez Montaña¹⁶.

PROBLEMA JURÍDICO

En los términos del recurso de apelación, le corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

Establecer si los actos administrativos por medio de los cuales el municipio de Chía negó la devolución de pago de lo no debido del impuesto predial de los periodos 2014 a 2018 incurrir en falsa motivación por no valorar los hechos y las pruebas y desconocimiento de las normas superiores que rigen la causación del impuesto predial.

Para desatar el problema jurídico principal, la Sala esquematiza el siguiente derrotero:

- (i) Identificar si las mejoras tienen existencia jurídica propia y autónoma, como bien raíz-inmueble sujeto de derechos reales; o, si corresponde a un derecho personal.
- (ii) A partir de la conclusión obtenida, determinar si es legalmente procedente liquidar el impuesto predial sobre unas mejoras aisladas del terreno al que acceden.
- (iii) Establecer si quien adquiere estas mejoras estaba obligada al pago del impuesto predial sobre las mismas.
- (iv) En caso negativo, definir si procede la devolución de dicho tributo junto con los intereses correspondientes.

La demandante alegó que Hipódromo de los Andes SAS no fue responsable del pago del impuesto predial en los periodos comprendidos entre los años 2014 y 2018, en la medida en que no existió un derecho real por construcción (mejora) en bien ajeno, sino un derecho de carácter personal, que no da lugar al pago del impuesto predial. Además, manifiesta que el hecho de que se haya creado un número de cédula catastral diferente para las mejoras, separada del predio del que son accesorias, no implica la causación del impuesto predial de manera automática.

¹⁵ Samai CE, Índice 32

¹⁶ Samai CE, Índice 26



Para resolver el problema jurídico planteado, es menester pasar por un plano de conceptualización de varias materias que se sobreponen en el caso sub-judice. En primer lugar, se debe establecer el elemento determinante del hecho generador del impuesto predial. Seguidamente, definir desde el punto de vista de derecho civil y registral, cuándo se configura la existencia jurídica de un bien inmueble, objeto del impuesto predial. Finalmente, analizar si existencia de cédulas catastrales deriva en la configuración jurídica de un inmueble, susceptible de dar lugar a la determinación del impuesto predial.

1. Hecho generador del impuesto predial.

El hecho generador del impuesto predial está definido en el estatuto tributario de Chia¹⁷ así:

***“ARTÍCULO 13. HECHO GENERADOR.** El Impuesto Predial Unificado es un gravamen real que recae sobre los **bienes raíces** ubicados en el Municipio de Chía y **se genera por la existencia del predio.**”* (Se subraya)

Por ende, lo relevante es que a primero de enero de la respectiva vigencia fiscal (momento de la causación) (i) tenga existencia **jurídica** (ii) **un bien raíz** sobre el que recaiga el gravamen.

2. Existencia jurídica de un predio (inmueble o bien raíz). Individualización jurídica-registral del predio

La **existencia jurídica** de un predio¹⁸ (que no la física o material) depende de la ocurrencia sucesiva de la función notarial¹⁹ y la registral²⁰. Ocurrecida la última, se suscita una secuencial —pero no esencial para la existencia del bien— que es la función catastral²¹. Expresado en otros términos, la función notarial se concreta en la formalización del acto jurídico que da sustento a la creación o modificación de la situación jurídica del predio, mientras que la función registral se materializa con la inscripción de ese acto en el registro inmobiliario. Solo después de surtidas estas actuaciones tiene lugar la intervención catastral, cuya finalidad es identificar y describir el inmueble desde una perspectiva física, económica y fiscal, sin que de ella dependa su existencia jurídica.

Ahora bien, de conformidad con los artículos 48 a 55 de la Ley 1579 de 2012, la existencia jurídica del predio se configura con la apertura del folio de matrícula inmobiliaria, con base en una escritura pública (escritura de englobe, desenglobe, propiedad horizontal, etc.) u otro acto válido para el efecto. Asimismo, el predio desaparece de la vida jurídica con el cierre o la cancelación del folio de matrícula inmobiliaria. Se destaca que cada folio de matrícula debe tener como mínimo una

¹⁷ Acuerdo 52 de 2013

¹⁸ **“ARTÍCULO 656 Código Civil. Inmuebles.** Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles. Las casas y veredas se llaman predios o fundos.”. Nótese que las que se adhieren al inmueble hacen parte de este y no una unidad separada del mismo.

¹⁹ **ARTÍCULO 1º Decreto 960 de 1970.** El notariado es una función pública e implica el ejercicio de la fe notarial.

La fe pública o notarial otorga plena autenticidad a las declaraciones emitidas ante el Notario y a lo que este exprese respecto de los hechos percibidos por él en el ejercicio de sus funciones, en los casos y con los requisitos que la Ley establece.

²⁰ **Artículo 1º. Naturaleza del registro Ley 1579 de 2012.** El registro de la propiedad inmueble es un servicio público prestado por el Estado por funcionarios denominados Registradores de Instrumentos Públicos, en la forma aquí establecida y para los fines y con los efectos consagrados en las leyes.

²¹ **ARTÍCULO 79. Naturaleza y organización de la gestión catastral - Decreto 1983 de 2019.** La gestión catastral es un servicio público prestado directamente por el Estado, que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral con enfoque multipropósito, para contribuir a la prestación eficiente de servicios y trámites de información catastral a la ciudadanía y a la administración del territorio en términos de apoyo para la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, el fortalecimiento de los fiscos locales y el apoyo a los procesos de planeación y ordenamiento territorial, con perspectiva intercultural. (...)



cédula catastral; pero, no puede existir una cédula catastral que no depende inescindiblemente de un folio de matrícula inmobiliaria (art. 50 de la Ley 1579 de 2012).

Si bien la existencia física y definición jurídica de bien inmueble devienen del derecho civil (art. 656 del CCv), lo que le otorga el carácter de unidad autónoma es la individualización registral del inmueble. Es con la creación del folio de matrícula inmobiliaria que el predio entra a la vida jurídica, toda vez que queda provisto de “identidad registral” indispensable para ejecutar actos dispositivos sobre el bien inmueble.

En consecuencia, jurídicamente no puede existir un acto de liquidación de impuesto predial sin que exista un folio de matrícula al primero de enero de la respectiva vigencia, que identifique de manera clara un inmueble sobre el que puedan recaer derechos reales.

3. Naturaleza jurídica de los derechos sobre las mejoras efectuadas en un predio ajeno.

En cuanto a la construcción (o mejora) en bien ajeno y la naturaleza del derecho que ostenta el titular de la construcción (o mejora), el artículo 739 del Código Civil establece lo siguiente:

“Art. 739. Construcción y siembra en bien ajeno. El dueño del terreno en que otra persona, sin su conocimiento hubiere edificado, plantado o sembrado, tendrá derecho de hacer suyo el edificio, plantación o sementera, mediante las indemnizaciones prescritas a favor de los poseedores de buena o mala fe en el título de la reivindicación, o de obligar al que edificó o plantó a pagarle el justo precio del terreno con los intereses legales por todo el tiempo que lo haya tenido en su poder, y al que sembró a pagarle la renta y a indemnizarle los perjuicios.

Si se ha edificado, plantado o sembrado a ciencia y paciencia del dueño del terreno, será este obligado, para recobrarlo, a pagar el valor del edificio, plantación o sementera.”

De la interpretación de la norma transcrita, aunado a lo determinado por la Corte Suprema de Justicia en sentencias de casación del 5 de octubre de 1910, 21 de septiembre de 1911 y de 17 de julio de 1959²², se advierte que edificar en terreno ajeno genera **un derecho personal y no real**. En efecto, en los señalados fallos se explicó que *“La acción que tiene el que ha hecho plantaciones, edificaciones, etc, en terreno ajeno creyéndolo propio, es personal contra el que es dueño del fundo, cuando se hicieron las mejoras, y que tácitamente las permitió.”* (Subraya la Sala)

En este orden de ideas, quien edifica mejoras sobre un terreno ajeno, no es el titular de un derecho real, sino de un derecho personal. Es decir, cuando existen mejoras y terreno, no existen dos inmuebles y, por consiguiente, tampoco existen dos derechos reales separables. Solo existe un inmueble para fines jurídicos (el terreno que posee el folio de matrícula inmobiliaria), ya que las mejoras acceden a este. En consecuencia, el dueño del terreno tiene la obligación (derecho personal) de pagar el costo de las mejoras a quien las edificó o adquirió de un tercero.

Como corolario de lo expuesto, las mejoras, aisladas del terreno al que acceden, no tienen la connotación de un inmueble autónomo propiamente dicho, desde el punto de vista jurídico. De igual forma, las mejoras dan origen a un derecho personal y sobre ellas no se pregonan derechos reales.

²² Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 17 de julio de 1959. M.P. Hernando Morales M



4. Valor jurídico de la cédula catastral de mejoras frente al impuesto predial

El Decreto 2113 de 1992²³ establecía en el artículo 5²⁴ los objetivos del IGAC y en el artículo 6 las funciones de esta entidad, entre las que se encuentran las de ejercer como máxima autoridad catastral en el país, así como la reglamentación, formación, actualización y conservación del catastro, elaborando el inventario de la propiedad inmueble. Así, la función a cargo del IGAC recae sobre predios que tienen existencia jurídica y física y se concreta en la función catastral.

De acuerdo con la finalidad, actividades y características técnicas, el catastro permite contar con una información actualizada y clasificada de los inmuebles, la cual tiene una incidencia fundamental para la determinación del impuesto predial, en cuanto las autoridades tributarias locales toman como insumo la información vertida en la cédula catastral. Sin embargo, el insumo catastral no determina la generación del impuesto predial.

Al respecto, esta Sección ha indicado que el contribuyente siempre puede probar en contra de la información contenida en la cédula catastral, reconociendo que es un mero insumo probatorio, pero no determinante en la causación del impuesto predial. En este sentido en sentencia de esta Sala del 23 de mayo de 2024, se estableció lo siguiente²⁵:

“Si bien se ha precisado que para determinar las circunstancias particulares de cada uno de los predios sujetos al gravamen al momento de su causación, es imperativo acudir al catastro, pues tanto la destinación, que determina la tarifa, como el avalúo, con el que se establece la base gravable, aparecen en el registro catastral, a su vez también se ha señalado que cuando se presenten mutaciones catastrales, estas pueden ser acreditadas ante el fisco dentro del proceso de determinación del impuesto predial, evento en el cual, la carga probatoria le corresponde a quien esté interesado en demostrar que la información catastral no está actualizada o es incorrecta.

De esta manera, ante una divergencia entre la información catastral y las circunstancias reales de los inmuebles al momento de la causación del tributo, deben prevalecer estas últimas, siempre que estén debidamente probadas.

Es decir, si se acredita que la información registrada en catastro para la fecha de causación del impuesto (1º de enero de cada anualidad) está desactualizada o no es la correcta y, por ende, no corresponde con la realidad del predio, es criterio de la Sala que debe primar la realidad probada a efectos de determinar en debida forma el tributo a cargo del contribuyente.” (Subraya la Sala)

De acuerdo con el criterio de esta Sala, la información catastral resulta relevante para la determinación del impuesto predial. Sin embargo, debe atenderse siempre a la realidad de los inmuebles para efectos de su liquidación.

Ahora bien, no se desconoce que los artículos 9, 20, 65²⁶ y 83 de la Resolución 070 de 2011, respectivamente: (i) incluyen las mejoras en terreno ajeno como un tipo de

²³ “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones”; vigente para la época de los hechos, y derogado por el artículo 3 del Decreto 148 de 2020

²⁴ Derogado por el artículo 40 del Decreto 846 de 2021.

²⁵ Exp. 26139. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

²⁶ El texto previo sustituido daba mayor claridad al tema:

“Artículo 65. Inscripción de Mejoras por Construcciones o Edificaciones en Predio Ajeno. Se establecerán dos fichas, una para el terreno y otra para la construcción o edificación, a nombre de quienes se acrediten como propietarios o poseedores de cada uno de estos.

Las construcciones sobre edificaciones ajenas, no sometidas al régimen de propiedad horizontal, adicionarán al área de construcción del predio donde se encuentre ubicada y a nombre de quien aparezca inscrito catastralmente como propietario o poseedor del predio sobre el cual se levanta la construcción.



predio; (ii) definen el concepto de mejora en predio ajeno; (iii) regulan la inscripción de las mejoras en el catastro; y, (iv) señalan la ficha predial que incluye mejoras, como parte del proceso de formación catastral. Sin embargo, todas estas menciones se hacen dentro del proceso de inventariar los bienes inmuebles, siendo claro que las mejoras acceden al terreno del que hacen parte (según la regulación civil analizada). La razón por la que se deben inventariar es en atención a que una de las funciones del catastro es mantener identificado el estado físico y económico de los predios existentes.

De esta forma, la creación de la cédula catastral para las mejoras comporta este fin, sin que implique por ello que, al existir una cédula catastral, el activo exista jurídicamente de manera independiente del bien inmueble del que están unidas por accesión.

La Sala precisa que no es admisible una tesis que permita concluir que la mera existencia de una cédula catastral puede dar origen a una unidad inmobiliaria autónoma jurídicamente, porque ello implicaría que se cruzan las competencias de dos funciones autónomas e identificables: la registral y la catastral. De ser admitida tal tesis, se desarticularía totalmente el régimen de propiedad inmobiliaria, la cual se cimenta sobre la existencia del folio de matrícula inmobiliaria en el que se inscriben todos los actos dispositivos que alteran el derecho real que se ejerce sobre el bien inmueble.

Conforme con este hilo conceptual, aunque la regulación catastral utilice la expresión "predio", ello obedece exclusivamente a la necesidad técnica de inventariar unidades físicas diferenciables y no supone redefinir la noción civil y registral de inmueble ni alterar el hecho generador previsto por el legislador tributario.

El caso concreto

La situación de hecho se resume en la siguiente matriz:

Periodo fiscal	Folio de matrícula inmobiliaria	Cédula Catastral	Titular del derecho	Se pagó el predial	Estado actual
2014/ factura	50N-816383	00-00-006-350-000/ terreno	Praderas del Norte Ltda (Derecho real)	Pago el predial sobre terreno y mejoras	Pago consolidado
2015/factura	50N-816383	00-00-006-350-000/ terreno	Praderas del Norte Ltd (Derecho real)	Pago el predial sobre terreno y mejoras	Pago consolidado
2016/factura	50N-816383	00-00-006-350-000/ terreno	Praderas del Norte Ltda (Derecho real)	Pago el predial sobre terreno y mejoras	Pago consolidado
2017/factura	50N-816383	00-00-006-350-000/ terreno	Praderas del Norte Ltda (Derecho real)	Pago el predial sobre terreno y mejoras	Pago consolidado
2018/factura	50N-816383	00-00-006-350-000/ terreno	Praderas del Norte Ltda (Derecho real)	Pago el predial sobre terreno y mejoras	Pago consolidado
2014/factura 299888 \$136.454.733	50N-816383	00-00-006-350-002/mejora	Hipodromo de los Andes Ltda (Derecho personal)	Pago el predial sobre el avaluo catastral atribuible a las mejoras	Asunto de este litigio
2015/factura 103221 \$146.371.099	50N-816383	00-00-006-350-002/mejora	Hipodromo de los Andes Ltda. (Derecho personal)	Pago el predial sobre el avaluo catastral atribuible a las mejoras	Asunto de este litigio
2016/factura 149458 \$137.927.184	50N-816383	00-00-006-350-002/mejora	Hipodromo de los Andes Ltda. (Derecho personal)	Pago el predial sobre el avaluo catastral atribuible a las mejoras	Asunto de este litigio
2017/factura 126096 \$136.888.545	50N-816383	00-00-006-350-002/mejora	Hipodromo de los Andes Ltda. (Derecho personal)	Pago el predial sobre el avaluo catastral atribuible a las mejoras	Asunto de este litigio
2018/factura 049214 \$173.874.331	50N-816383	00-00-006-350-002/mejora	Hipodromo de los Andes Ltda. (Derecho personal)	Pago el predial sobre el avaluo catastral atribuible a las mejoras	Asunto de este litigio

Las construcciones sobre edificaciones ajenas, sometidas al régimen de propiedad horizontal, adicionarán al área de construcción de forma proporcional al coeficiente de copropiedad y se establecerá una ficha a nombre de los copropietarios cuando no es posible identificar al propietario de la construcción y si se individualiza este, se inscribirá a su nombre”.



Nota 1: Sociedad Hipódromo de Colombia Ltda. era el propietario del predio como unidad: terreno y mejoras. Por medio de escrituras públicas separadas vendió el terreno a Praderas del Norte Ltda. (en enero de 1987) y las mejoras a Hipódromo de los Andes Ltda. (en marzo de 1987).
Nota 2: el total pagado por la cédula correspondiente a las mejoras y que es materia del litigio asciende a \$731.515.892

Obsérvese que existen un solo folio de matrícula inmobiliaria (50N-81638) y varias cédulas catastrales (terreno/00-00-006-350-000 - mejoras/00-00-006-35-002) que dependen del mismo folio. El impuesto se pagó por el mismo folio de matrícula inmobiliaria dos veces: a través de la cédula del terreno y de la cédula de mejoras.

Aplicando el análisis previo, esta Sección concluye que solo podía existir liquidación del impuesto predial por el único folio de matrícula inmobiliaria (50N-81638). Por ello, los actos administrativos emitidos con base en las cédulas catastrales, que derivan en una duplicidad del impuesto, deben ser anulados. Para el efecto, se debe considerar el material probatorio que obra en el expediente:

- Folio de matrícula inmobiliaria 50N-816383 en el que se detalla el código catastral: 00-00-006-0104-000, y en la descripción se indica que es un "LOTE DE TERRENO CON UN ÁREA DE 70 HECTÁREAS Y 4000 MTS"²⁷.

En la anotación 6 del referido folio consta que, mediante Escritura Pública 0070 del 20 de enero de 1987 otorgada en la Notaría 21 del Círculo de Bogotá -registrada el día 27 del mismo mes y año-, Hipódromos de Colombia Ltda. transfirió el derecho de dominio del predio a la sociedad Praderas del Norte Ltda.

- Escritura Pública 848 de 19 de marzo de 1987 otorgada en la Notaría 21 del Círculo de Bogotá en la que consta lo siguiente²⁸:

«[C]ompareció el señor [...] quien actúa como liquidador debidamente autorizado por la Junta de Socios [...] en nombre y representación de la sociedad HIPÓDROMOS DE COLOMBIA LTDA. [...]

ESTIPULACIONES: PRIMERO: Que obrando en la precitada calidad, por medio del presente instrumento transfiere a título de venta a favor de la sociedad HIPÓDROMO DE LOS ANDES LTDA. **el derecho de dominio y posesión sobre los siguientes bienes consistentes en construcciones levantadas sobre un lote de terreno denominado HIPÓDROMO DE LOS ANDES**, ubicado en la vereda de Fusca, Municipio de Chía, Departamento de Cundinamarca:

- 1) TRIBUNA [...]
- 2) DIRECCIÓN HÍPICA [...]
- 3) CONSTRUCCIÓN TABLERO ELECTRÓNICO [...]
- 4) CABALLERIZAS Paddock [...]
- 5) SALA DE REPESO [...]
- 6) GARAJE PARTIDORES [...]
- 7) PORTERÍA PRINCIPAL [...]
- 8) PORTERÍA CABALLERIZAS [...]
- 9) PISTA DE ARENA [...]
- 10) PISTA DE GRAMA [...]
- 11) PARQUEADERO PÚBLICO [...]
- 12) PARQUEADERO DIRECCIÓN HÍPICA [...]
- 13) CONSTRUCCIÓN BOMBAS AGUAS [...]
- 14) CONSTRUCCIÓN BOMBAS RIEGO [...]
- 15) EDIFICACIÓN CHANCADORA [...]
- 16) PLANTA TRATAMIENTO DE AGUA [...]
- 17) BÁSCULA [...]
- 18) PARADERO BUSES [...]
- 19) CABALLERIZAS CUARENTENA [...]

SEGUNDO: Que el precio total de las construcciones que por este instrumento transfiere asciende a la suma de QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL PESOS MCTE. (\$538'466.000.00) [...].

²⁷ Índice 2 de Samai. Carpeta: ED_1CDFOLIO_1CDFOLIO149. Archivo:

«4_250002337000201900722002RECIBEMEMORIALCONTESTACI20210419221215_TCDescargaTotalItem133221572115100819». Folios 32 a 34

²⁸ Ibidem. Folios 96 a 99.



TERCERO: Que las construcciones que por este instrumento transfiere fueron construidas por HIPÓDROMOS DE COLOMBIA LTDA., sobre el lote de terreno denominado HIPÓDROMO DE LOS ANDES, ubicado en la vereda de Fusca, Municipio de Chía, con una cabida aproximada de setenta hectáreas y cuatro mil metros cuadrados (70 Htrs. y 4.000.00 M²) con Registro Catastral No. 00-00-006-0104, con folio de matrícula inmobiliaria No. 050-081638-3, y que linda [...]. El lote de terreno en el cual se levantaron las construcciones que este instrumento transfiere, fue adquirido por la Sociedad HIPÓDROMOS DE COLOMBIA LTDA., mediante escritura pública [...] y vendido a la Sociedad PRADERAS DEL NORTE LTDA [...]. Las construcciones fueron levantadas por Hipódromos de Colombia Ltda. y están descritas en las declaraciones de construcción protocolizadas con escritura número ochocientos cuarenta y siete (847) de fecha diez y nueve (19) del mes de Marzo de mil novecientos ochenta y siete (1.987) en la Notaría 21 de Bogotá. [...]

QUINTO. Que la sociedad vendedora garantiza que las construcciones objeto de la presente escritura, son de su propiedad, que no las ha enajenado por acto anterior, que están libres de todo gravamen [...].

En la anotación 10 consta que, mediante “AUTO 848” del 19 de marzo de 1987 de la Notaría 21 del Círculo de Bogotá -registrado el 11 de junio del mismo año-, Hipódromos de Colombia Ltda. vendió unas edificaciones -mejoras- a la sociedad Hipódromo de los Andes Ltda. Valor Acto: \$538.466.000.

- Facturas del impuesto predial a cargo de Hipódromo de los Andes Ltda. respecto del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria: 050N-816383, cédula catastral Res. 70: 26-175-00-00-00-0006-0350-0-00-0002, Dirección del predio: MEJORAS 2, Área construida: 18.976, que fueron pagadas según la matriz incluida atrás.
- Solicitud de devolución por pago de lo no debido por concepto del impuesto predial unificado por las vigencias fiscales 2014 a 2018, respecto del inmueble identificado con cédula catastral No. 0006-0350-0-00-0002 (mejoras), presentada por Hipódromos de los Andes SAS, el 20 de diciembre de 2018, ante la Secretaría de Hacienda del municipio de Chía²⁹.
- Resolución 0408 de 24 de enero de 2019 mediante la cual la Secretaría de Hacienda municipal de Chía, declara improcedente la solicitud de devolución, con fundamento, entre otras, en las siguientes razones³⁰:

«[E]n tal sentido se tiene información reportada por el IGAC de la MEJORA 2³¹ con cédula catastral 000000060350002 (25175000000000060350002000000) matrícula inmobiliaria 50N-816383, mediante las resoluciones 585 del 2012 y 229 del 2015, cuyos aspectos reportados a esta Secretaría, son:

Aspecto Físico: área de terreno 0 m2 área construida 42559 m2

Aspecto económico:

2014- 9.037.248.000.00
2015-10.842.906.000.00
2016- 11.168.193.000.00
2017- 11.503.239.000.00
2018- 11.848.836.000.00

Aspecto Legal: HIPÓDROMO DE LOS ANDES [...]

Aspecto Fiscal: Vigencia 2014, 2015, 2016, 2017, 2018

Destinación económica: OA Habitacional.

[...]

El predio en discusión **cuenta con una existencia jurídica diferente de la del predio que le dio origen, desde el momento en que se practicó la inscripción de la escritura 959 de 1987 de Compraventa Mejoras**, ante la Oficina de Registro de Instrumentos públicos, siendo esta la razón por la que debe tributar de forma independiente, sin que se pueda alegar un pago de lo no debido del tributo sobre el mismo inmueble.

[...] ». (se subraya)

Del material probatorio allegado se extraen las siguientes conclusiones:

²⁹ Ibidem. Folio 36.

³⁰ Ibidem. Folios 38 a 41

³¹ Resolución 70 de 2011 Artículo 20 Mejora por construcciones o edificaciones en predio ajeno. - Es la construcción o edificación instalada por una persona natural o jurídica sobre un predio que no le pertenece. Artículo 65- Inscripción de Mejoras por Construcciones o Edificaciones en Predio Ajeno. Se identificarán e inscribirán en el catastro las construcciones o edificaciones sobre un terreno ajeno o sobre una edificación ajena y se establecerán tantas fichas prediales³¹ independientes como haya lugar, a nombre de quienes se acrediten como propietarios o poseedores de cada uno de estos.



Existe un doble pago de impuesto predial respecto de un único predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria número 50N-816338. Un pago realizado por el dueño del terreno (Praderas del Norte), quien tributó sobre una base que incorpora el terreno y las mejoras de las que es dueño, independientemente de que para el momento tuviera una obligación personal de pago de las mejoras a favor de Hipódromo de los Andes SAS; y, otro pago adicional, efectuado sin causa legal por el titular del derecho personal derivado de las mejoras que posee (Hipódromo de los Andes SAS), por efecto de la indebida liquidación del impuesto sobre unas cédulas catastrales creadas para identificar –en la función catastral- las edificaciones erigidas en el predio.

La actuación administrativa adolece de un error de derecho en la motivación al asumir, sin fundamento legal, que las mejoras *“cuenta(n) con una existencia jurídica diferente de la del predio que le dio origen, desde el momento en que se practicó la inscripción de la escritura 959 de 1987 de Compraventa Mejoras”*. Lo anterior, porque como se analizó de manera precedente: (i) las mejoras acceden al terreno del que hacen parte y pertenecen al dueño del terreno; (ii) las mejoras otorgan a su adquirente apenas un derecho personal para su reembolso; (iii) el único predio que existe con identidad jurídica y del cual se puedan predicar derechos reales es el terreno (con folio de matrícula inmobiliaria), con total independencia del número de cédulas catastrales que existan para fines catastrales. Así, el avalúo catastral del único predio que existe (el terreno y las mejoras que acceden a este) debe reflejar el valor del inmueble (terreno y las áreas en él construidas); por tanto, solo hay lugar al pago del predial respecto de este bien.

De acuerdo con el recuento documental, se encuentra probado en el expediente que Hipódromo de los Andes SAS pagó el impuesto predial por las mejoras de un inmueble en los periodos de 2014 a 2018 sin cumplir con los requisitos de los elementos del tributo para ser responsable del impuesto en discusión. Además, Praderas del Norte Ltda. (la demandante) al ser adjudicatario de los derechos litigiosos por Hipódromo de los Andes SAS, podía solicitar el pago de lo no debido por no haber existido un derecho real con las mejoras construidas en predio ajeno.

A partir de lo expuesto, se hallan demostrados los siguientes pagos por el impuesto predial:

Valor de los pagos efectuados

Vigencia fiscal	Factura	Valor pagado
2014	299888	\$136.454.733
2015	103221	\$146.371.099
2016	149458	\$137.927.184
2017	126096	\$136.888.545
2018	049214	\$173.874.331
TOTAL	—	\$731.515.892

Para concluir que sí le asiste derecho a la devolución de \$731.515.892 por concepto del tributo, sin perjuicio de los intereses que se analizan a continuación. En consecuencia, prospera el cargo.



Causación de intereses.

La actora apeló la decisión a fin de que, de revocarse la decisión del Tribunal se resuelva sobre el cargo relativo al reconocimiento de intereses legales. Se advierte que la demanda se encausó para solicitar de manera simultánea intereses legales, corrientes y moratorios. Por tanto, la Sala resolverá la apelación de manera armónica con las pretensiones de la demanda.

En lo que respecta al reconocimiento de intereses, esta Sección analizó cuáles resultan procedentes junto con la devolución de lo pagado indebidamente por concepto del impuesto predial, en sentencia del 5 de mayo de 2022³², providencia que constituye precedente para el caso bajo examen. En dicha decisión se precisó que procede el reconocimiento de los intereses corrientes y moratorios previstos en los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario. Conforme a estas disposiciones:

- **Los intereses corrientes** se causan desde la fecha de notificación de los actos que niegan la solicitud de devolución y hasta la ejecutoria de la sentencia respectiva.
- **Los intereses moratorios** se causan desde el día siguiente a la ejecutoria de la sentencia y hasta la fecha en que efectúe el pago³³.

En consecuencia, los intereses corrientes se deberán pagar desde el día 24 de enero de 2019 (fecha de notificación de los actos que negaron la devolución) y hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia. A su vez, los intereses moratorios se causarán desde la fecha de ejecutoria de este fallo y hasta el momento en que el municipio de Chía haga el pago efectivo y pleno de su obligación. Lo anterior, en los términos de la ley y conforme a lo solicitado en la demanda.

Respecto del reconocimiento de intereses legales y de la indexación solicitada por la parte apelante, se reitera el criterio de esta Sección en sentencia del 4 de febrero de 2016¹⁰, en la que se señaló: *“La Sala unifica su criterio y, para el efecto, precisa que, en casos como el analizado, no es procedente aplicar la tarifa del 6% anual prevista en el artículo 1617 del C.C. Por lo expresado, la Sala concluye que es la referida norma del ET, y no la del Código Civil, la que constituye el parámetro de legalidad de los actos administrativos acusados.”*

En el mismo sentido, la Sala ha considerado improcedente la indexación en materia tributaria, dado que el reconocimiento de intereses, conforme al artículo 863 del Estatuto Tributario, constituye la forma como la ley compensa a favor de los contribuyentes los eventuales perjuicios ocasionados por la administración. Se entiende que los intereses así liquidados incluyen la corrección monetaria prevista en el artículo 187 del CPACA³⁴

CONCLUSIÓN:

Los criterios interpretativos que se decantan en esta sentencia son:

1. El folio de matrícula inmobiliaria otorga identidad jurídica registral al inmueble, permitiendo su individualización como unidad inmobiliaria autónoma y, por ende, como objeto independiente de relaciones jurídico-reales. Cuando el hecho generador del

³² Exp. 26127. CP. Milton Chaves García

³³ Sentencia del 10 de junio de 2021. Exp. 23973. CP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

³⁴ Sentencia del 04 de julio de 2024 Exp. 28460. CP. Stella Jeannette Carvajal Basto.



impuesto predial recae sobre la existencia de un predio, dicha identidad registral constituye el presupuesto para su causación.

2. Para la causación del impuesto predial es indispensable que, al primero (1.º) de enero de la respectiva vigencia fiscal, el predio se encuentre individualizado mediante un folio de matrícula inmobiliaria.

3. Las mejoras no constituyen una unidad inmobiliaria autónoma distinta del terreno al que acceden; por tanto, no pueden ser objeto de imposición independiente del impuesto predial.

4. Las mejoras que acceden al terreno y pertenecen jurídicamente a su propietario, sin perjuicio del derecho personal que pueda asistir a quien las edificó o adquirió para obtener el reembolso de su valor en los casos previstos por la ley.

5. La asignación de una cédula catastral que no corresponda a un folio de matrícula inmobiliaria independiente no confiere existencia jurídica registral autónoma al inmueble ni autoriza, por sí sola, la determinación separada del impuesto predial sobre el avalúo incorporado en dicha cédula.

6. La función catastral identifica, describe y valora los inmuebles para fines administrativos, fiscales y estadísticos; la función registral individualiza las unidades inmobiliarias como objetos autónomos de derechos reales. En consecuencia, la información catastral no puede alterar la existencia jurídica registral del inmueble ni modificar, por sí sola, el hecho generador del impuesto predial.

CONDENA EN COSTAS

Se condena en costas al municipio de Chía como parte vencida al prosperar el recurso de apelación de la demandante, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 del Código General del Proceso (CGP), aplicable por remisión del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). En virtud del Acuerdo PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se condena a la parte demandada al pago de agencias en derecho en esta instancia, las cuales se fijan en un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

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 apelada. En su lugar:
2. **Declarar** la nulidad de las resoluciones 0408 del 24 de enero de 2019 y 2579 del 12 de junio de 2019 proferidas por el municipio de Chía.
3. A título de restablecimiento del derecho, **ordenar** la devolución a favor de la demandante de la suma de \$731.515.892, correspondiente al impuesto predial de los periodos de 2014 a 2018 sobre el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 50N-816383 y cédula catastral "00-00-0006-0350-002", junto con los intereses corrientes y moratorios liquidados de conformidad con lo dispuesto en



los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario. Según las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

4. **Condenar** en costas a la parte demandada en esta instancia y en agencias en derecho en el valor equivalente a un (1) SMMLV. En consecuencia, se ordena al tribunal tramitar el respectivo incidente, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.
5. **Reconocer** personería al Dr. Gustavo Donoso Pereira, como apoderado judicial de la parte demandada, en los términos y para los efectos del poder conferido (índice 18 Samai).

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

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

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente
Salva voto

(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>