



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

**Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015)

**Radicación: 25000232700020120037001 (20785)**

**Actor: IGLESIA CRISTIANA DE LOS TESTIGOS DE JEHOVÁ**

**Demandado: MUNICIPIO DE FACATATIVÁ**

**FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia de 24 de octubre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que se inhibió frente a unas pretensiones y negó las demás.

La parte resolutive del fallo apelado dispuso lo siguiente:

«**PRIMERO. INHÍBASE** (sic) para proveer sobre la legalidad de las Resoluciones Nos. 006 del 10 de febrero de 2011 y 061 del 13 de diciembre de ese mismo año, en cuanto atañe a la exención del Impuesto Predial Unificado de las vigencias fiscales 2005 a 2010, por indebido agotamiento de la vía gubernativa, de conformidad con los argumentos esbozados en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

[....]»

## ANTECEDENTES

El 4 de enero de 2011, la Iglesia Cristiana de los Testigos de Jehová solicitó al municipio de Facatativá la exención del impuesto predial por los años 2011 a 2019, para el inmueble ubicado en dicho municipio, identificado con la cédula catastral 000200060357000 y con matrícula inmobiliaria 156-57014. Lo anterior, porque todo el predio, que cuenta con un área total de 261.174 M2, está destinado exclusivamente al culto religioso<sup>1</sup>.

Para verificar cuáles áreas de dicho predio estaban dedicadas al culto religioso, el 27 de enero de 2011, el Municipio practicó inspección ocular al inmueble y equiparó las áreas de este a los inmuebles señalados en el artículo XXIV del Concordato, suscrito entre el Estado Colombiano y el Vaticano. Dichas áreas fueron determinadas así<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Folio 176

<sup>2</sup> Folios 72 a 73

EDIFICACIONES		ÁREA CONSTRUIDA (M2)
1	RESIDENCIA DE LOS MINISTROS RELIGIOSOS	15.669,18
2	ÁREA DE MANTENIMIENTO	1.042,75
3	OFICINA DE ATENCIÓN PASTORAL	3.610,78
4	ÁREA DE PREPARACIÓN DE ALIMENTOS Y COMEDOR	1.346,17
5	AULA MÚLTIPLE (CAPILLA)	564,67
6	ALCOBAS PARA EL ALOJAMIENTO TEMPORAL DE LOS FIELES VISITANTES	1.876,15
7	MANTENIMIENTO DE JARDINES Y VIVERO	176,00
8	PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE	165,82
9	POZOS	36,13
10	IMPRESA DE PUBLICACIONES BÍBLICAS	11.971,88
11	VIAS VEHICULARES	38.016,17
12	VIAS PEATONALES	5.052,13
13	CANCHA DEPORTIVA	436,64
<b>ÁREA TOTAL DE CONSTRUCCIÓN (SUJETA A EXENCIÓN)</b>		<b>79.964,47</b>

Mediante Resolución 6 de 10 de febrero de 2011, notificada al día siguiente, el Municipio decretó la exención en favor de la actora, en los siguientes términos<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Folios 33 a 36

«[...]

Que la Secretaría de Hacienda Municipal el día 27 de enero de 2011, en diligencia de inspección ocular identificó y verificó las áreas objeto de exención que se encuentran destinadas exclusivamente al culto religioso, que se equiparan al marco legal señalado en el artículo XXIV del Concordato entre la República de Colombia y la Santa Sede, determinando en el siguiente cuadro las áreas objeto del beneficio fiscal así:

EDIFICACIONES		ÁREA CONSTRUIDA (M2)
1	RESIDENCIA DE LOS MINISTROS RELIGIOSOS	15.669,18
2	ÁREA DE MANTENIMIENTO	1.042,75
3	OFICINA DE ATENCIÓN PASTORAL	3.610,78
4	ÁREA DE PREPARACIÓN DE ALIMENTOS Y COMEDOR	1.346,17
5	AULA MÚLTIPLE (CAPILLA)	564,67
6	ALCOBAS PARA EL ALOJAMIENTO TEMPORAL DE LOS FIELES VISITANTES	1.876,15
7	MANTENIMIENTO DE JARDINES Y VIVERO	176,00
8	PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE	165,82
9	POZOS	36,13
10	IMPRESA DE PUBLICACIONES BÍBLICAS	11.971,88
11	VIAS VEHICULARES	38.016,17
12	VIAS PEATONALES	5.052,13
13	CANCHA DEPORTIVA	436,64

ÁREA TOTAL DE CONSTRUCCIÓN (SUJETA A EXENCIÓN)	79.964,47
--	-----------

*Que consecuente con lo anterior, se debe efectuar la exención por concepto de impuesto predial unificado, en razón a que la misma se encuentra abstraída en forma taxativa por el Acuerdo Municipal No. 027 de 2009, artículo 53 numeral c) y el fallo de la Corte Constitucional al revalidar que las propiedades de la comunidades religiosas legalmente reconocidas por el Estado Colombiano podrán ser gravadas en la misma forma y extensión que la de los particulares. Sin embargo, en consideración a su peculiar finalidad se exceptúan los edificios destinados al culto, siempre y cuando cumplan con los requisitos para acceder a la exención de que tratan las diferentes normatividades nacionales y municipales.*

*Que en armonía a las normas citadas y al fallo de la Corte Constitucional, la Secretaría de Hacienda Municipal respetuosa del derecho constitucional de la igualdad, reconoce una exención parcial en un (31,35%) por concepto de impuesto predial unificado al inmueble identificado con cédula catastral No. 00.02.0006.0357.000, sobre las áreas iguales o similares a las de iglesia católica destinadas al culto, curias diocesanas, casas episcopales, curales y seminarios.*

[...]

## **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO: DECRETAR** la exención parcial del impuesto predial para la vigencia fiscal del año 2011 y hasta el año 2019 al inmueble identificado con cédula catastral No. 00.02.0006.0357.000 en un 31.35% sobre el valor a cancelar en la fecha en que se realice el pago el contribuyente Iglesia Cristiana Los Testigos de Jehová.

[...]»

Contra el anterior acto, la demandante interpuso recurso de reconsideración<sup>4</sup>, que fue resuelto mediante Resolución 61 de 13 de diciembre de 2011, en el sentido de confirmar el acto recurrido<sup>5</sup>.

## DEMANDA

La actora, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, formuló las siguientes pretensiones:

1. *Se declare la nulidad de los actos administrativos proferidos por la Secretaría de Hacienda de Facatativá (Cund.), Resoluciones Administrativas números 006 del 10 de febrero de 2011 a través de la cual se concede una exención parcial y la 061 del 13 de diciembre de 2011 que ratifica la primera a través de los cuales la Secretaría de Hacienda del Municipio de Facatativá (Cund.) concedió una exención parcial del pago del Impuesto Predial Unificado al predio de propiedad de Testigos de Jehová con referencia catastral número 00-02-0006-0357-000 ubicado en el Municipio de Facatativá (Cund.).*
2. *Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos Resoluciones Administrativas números 006 del 10 de febrero de 2011 y la 061 del 13 de diciembre de 2011 proferidas por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Facatativá (Cund.), se restablezca en su derecho a la Iglesia Cristiana de Los Testigos de Jehová, declarando que el inmueble de propiedad de dicha entidad con referencia catastral número 00-02-0006-0357-000 ubicado en la Avenida Cundinamarca km. 1 vía a Ecopetrol del Municipio de*

---

<sup>4</sup> Folio 38

<sup>5</sup> Folios 41 a 44

*Facatativá (Cund.), por prevalencia constitucional de los artículos 2, 4, 13 inciso segundo, 19 y 363 de la Constitución Nacional y por aplicación de la interpretación extensiva en su totalidad, sin escisión discriminatoria de área alguna de dicha propiedad, tiene derecho a la exención del pago del Impuesto Predial Unificado en un cien por ciento (100%) y no en un porcentaje parcial (sic) del treinta y uno punto treinta y cinco por ciento (31.35%), exención parcial que jamás han tenido los inmuebles de propiedad de la Iglesia católica ubicados en el Municipio de Facatativá (Cund.), mientras dicho inmueble conserve su naturaleza de seminario tal como lo dejó dicho la Corte Constitucional en su sentencia C-027 de 1993.*

3. *Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos ut supra demandados y restablecimiento del derecho en pro de la Iglesia Cristiana de Los Testigos de Jehová en el sentido de reconocer que dicha entidad tiene derecho a la exención del pago del Impuesto Predial Unificado en un cien por ciento (100%) del inmueble con referencia catastral número 00-02-0006-0357-000, gravamen recaudado a través de la Secretaría de Hacienda de Facatativá (Cund.), y considerando la Iglesia Cristiana de Los Testigos de Jehová que las sumas pagadas por dicho impuesto por los años 2005 (\$53.430.074), 2006 (\$53.025.145), 2007 (\$58.067.802), 2008 (\$76.604.433), 2009 (\$80.434.658), 2010 (\$94.629.008), 2011 (\$94.629.008) y 2012 (\$86.869.431) y suman un total de QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$597.689.559 M/C), ha sido un pago por lo no debido, pido se ordene a la Alcaldía Municipal de Facatativá (Cund.) – Secretaría de Hacienda Municipal, restituya al patrimonio de la Iglesia Cristiana de los Testigos de Jehová las sumas referidas más los intereses legales que las mismas hayan producido desde la fecha de su indebida recaudación hasta donde se efectúe su restitución efectiva.*
4. *Aclaro a los señores magistrados, que aun cuando los pagos por concepto de Impuesto Predial Unificado para los años 2005, 2006 y 2007 correspondieron al inmueble con referencia catastral número 00-00-0003-0043-000, éste es el mismo inmueble con referencia catastral número 00-02-0006-0357-000, lo cual queda corroborado al analizar el contenido de la Escritura Pública de englobe número 428 del 5 de marzo de 1992 de la Notaría Única de Facatativá (Cund.) anexa a este libelo en donde uno de los predios englobados, tiene la referencia catastral número 00-00-0003-0043-000, resultando tal situación ajena a la Iglesia Cristiana de los Testigos de Jehová pues por ley es una*

*situación del resorte de las oficinas de registro de instrumentos públicos y catastro respectivas. Tal situación no fue impedimento para que el Municipio de Facatativá (Cund.) – Secretaría de Hacienda Municipal, recaudara los dineros pagados por la Iglesia Cristiana de los Testigos de Jehová y entendiera sin hesitación alguna que lo que las sumas recaudadas correspondían al inmueble hoy objeto de la controversia que suscita este libelo.*

5. *Se prevenga a la Alcaldía Municipal de Facatativá (Cund.) - Secretaría de Hacienda Municipal, para que en lo sucesivo se abstenga de violar los artículos 2, 4, 13 inciso segundo, 19 y 363 de la Constitución Nacional e interpretar restrictivamente el contenido del artículo 53 literal c del Estatuto de Rentas de Facatativá (Cund.) al hacer extensivo su contenido al inmueble de propiedad de la Iglesia Cristiana de los Testigos de Jehová con referencia catastral número 00-02-0006-0357-000, equiparándolo, sin limitación gravosa alguna, a los inmuebles mencionados en el artículo XXIV del Concordato y que para la Alcaldía Municipal de Facatativá (Cund.) – Secretaría de Hacienda Municipal son merecedores no de una exención parcial sino de un ciento por ciento (100%).*

La demandante invocó como normas violadas, las siguientes:

- Artículos 2, 4, 13 inciso segundo, 19 y 363 de la Constitución Política.
- Artículo 53 literal c) del Acuerdo 29 de 2004, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 27 de 2009.

El concepto de la violación se sintetiza así:

Los actos demandados aplicaron inequitativamente el artículo 53 literal c) del Acuerdo 29 de 2004 (Estatuto de Rentas del municipio de Facatativá), puesto que no concedieron la exención del 100% del impuesto predial al inmueble de propiedad de la Iglesia Cristiana de los Testigos de Jehová, que es equivalente material y jurídicamente a un seminario de la Iglesia católica, como es, por ejemplo, el Colegio

Seminario Mayor Santiago Apóstol, a cuyo predio se le otorgó una exención del 100% para el pago de dicho impuesto.

La norma local limitó la exención a los inmuebles de iglesias reconocidas por el Estado, destinados exclusivamente al culto religioso. Lo anterior viola el artículo 19 de la Constitución Política, pues no extendió la exención a inmuebles de iglesias diferentes a la católica, que, por equivalencia, se equiparan a curias diocesanas, casas episcopales y curales y seminarios, como lo establece el artículo XXIV del Concordato suscrito entre el Estado Colombiano y el Estado Vaticano.

Por la misma razón, los actos demandados violaron el artículo 13 de la Constitución Política, pues generaron un tratamiento discriminatorio para la actora. También desconocieron el artículo 363 de la Constitución Política, que propende porque el sistema tributario sea equitativo.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El demandado propuso las siguientes excepciones<sup>6</sup>:

**Ineptitud sustancial de la demanda**, porque la actora solicitó la devolución de sumas pagadas por impuesto predial por años anteriores a la vigencia del Acuerdo 27 de 16 de noviembre de 2009, pues dicho acuerdo, en el que se fundan los actos demandados, solo reglamentó la exención tributaria por las vigencias fiscales 2010 a 2019, y no por los años 2005 a 2009, que se rigen por el Acuerdo 29 de 2004.

---

<sup>6</sup> Fl. 154 a 162

Además, como restablecimiento del derecho, la actora pidió la devolución de dineros, a título de pago de lo no debido y esta figura es del derecho civil, por lo que no puede pedirse en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En este asunto, el daño debía ser alegado con fundamento en la *actio in rem verso* o enriquecimiento sin causa, en ejercicio de la acción de reparación directa, por los efectos nocivos generados por el Acuerdo 27 de 2009. Sin embargo, la demandante no cuestionó la legalidad de dicha norma, pues alegó que esta no se aplicó en su caso.

**Indebido agotamiento de la vía gubernativa**, porque la actora pidió la devolución de \$597.689.559, correspondiente al impuesto predial unificado que pagó por los años gravables 2005 a 2009. No obstante, esta solicitud no la hizo en la vía gubernativa.

**Prescripción**, porque la actora pretende obtener la restitución de sumas dinerarias desembolsadas a favor del tesoro público.

En lo de fondo, se opuso a las pretensiones en los siguientes términos:

**Aplicación de las normas superiores en que se fundaron los actos demandados**

En atención a los principios de la función administrativa de los artículos 209 de la Constitución Política y 3 de la Ley 489 de 1998, de manera previa a la expedición de los actos demandados, se realizó inspección ocular al inmueble de propiedad de la actora. En la diligencia, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad y de acuerdo con los planos del inmueble, se constató la existencia de construcciones, que según los artículos 1 del Acuerdo 27 de 2009 y 24 de la Ley 20 de 1974, están exentas del impuesto predial unificado por estar destinadas al culto religioso.

Además, a la Iglesia católica se le ha dado el mismo tratamiento que se le dio a la actora para determinar cuáles de sus bienes están dedicados exclusivamente al culto religioso. Los predios con cédulas catastrales 01-00-0003-0111-000, 01-00-0010-0004-000 y 01-0003-0113-000 no gozan de la exención total o parcial del impuesto, como erróneamente lo asevera la demandante.

### **Temeridad y mala fe de la actora**

La solicitud de exención solamente se concedió por las vigencias fiscales 2011 a 2019 y no para las vigencias 2005 a 2010, como lo pretende ahora la actora. En consecuencia, existe mala fe de su parte.

Además, la actora falta a la verdad cuando indica que los predios de la iglesia católica con cédulas catastrales 01-00-0003-0111-000, 01-00-0010-0004-000 y 01-0003-0113-000, gozan de una exención del 100%, pues, en realidad, deben pagar la totalidad del tributo, por cuanto son ajenos a los inmuebles descritos en el artículo XXIV del Concordato.

Igualmente, ante la excesiva cuantía de sus pretensiones, la actora abusó del derecho y desconoció que no puede enriquecerse con el daño. Por tanto, es necesario aplicar la consecuencia jurídica del artículo 211 inciso 2º del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo.

### **SENTENCIA APELADA**

El Tribunal se inhibió de fallar frente a la pretensión de exención por los años gravables 2005 a 2010, porque respecto de dichos periodos no se agotó la vía gubernativa, dado que la solicitud de exención se formuló frente a los periodos gravables 2011 a 2019.

No estudió la prescripción para las vigencias 2005 a 2010, porque respecto de estas se configuró el indebido agotamiento de la vía gubernativa.

A su vez, negó las demás pretensiones de la demanda, con base en los argumentos que se resumen así<sup>7</sup>:

El artículo 7, parágrafo, de la Ley 133 de 1994, que desarrolló el derecho a la libertad religiosa y de cultos reconocido por el artículo 19 de la Constitución Política, atribuyó a los concejos municipales la facultad de conceder exenciones a las iglesias, en condiciones de igualdad.

---

<sup>7</sup> Fl. 251-280.

En concordancia con lo anterior, los Acuerdos 29 de 2004 [artículo 53, numeral 4] y 27 de 2009 [artículo 1, literal c)] establecieron que los inmuebles de propiedad de las iglesias reconocidas por el Estado Colombiano, destinados exclusivamente para el culto, estaban exentos del impuesto predial. Es decir, que recae el tributo sobre aquellos inmuebles que no tienen dicha destinación.

De acuerdo con la inspección ocular practicada por el municipio, el inmueble de la actora tiene un área total de 261.174 M2 y un área construida destinada al culto religioso de 79.964 M2. La última corresponde al 31.35% del área total, porcentaje sobre el cual se estableció la exención tributaria.

En esas condiciones, la Administración dio cumplimiento al artículo 1 del Acuerdo 27 de 2009, en concordancia con el artículo XXIV de la Ley 20 de 1974<sup>8</sup>, pues mal podría aceptarse que la exención procediera para áreas que no están construidas y que, por lo mismo, no han sido destinadas para el culto.

Conforme con lo establecido por el artículo 74 del Código de Procedimiento Civil, sobre temeridad y mala fe, y teniendo en cuenta las intervenciones de la actora en el proceso, se advierte que esta no actuó de mala fe o en forma temeraria.

## **RECURSO DE APELACIÓN**

---

<sup>8</sup> A R T Í C U L O XXIV Las propiedades eclesiásticas podrán ser gravadas en la misma forma y extensión que las de los particulares. Sin embargo, en consideración a su peculiar finalidad se exceptúan los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios. Los bienes de utilidad común sin ánimo de lucro, pertenecientes a la Iglesia y a las demás personas jurídicas de que trata el artículo IV del presente Concordato, tales como los destinados a obras de culto, de educación o beneficencia se regirán en materia tributaria por las disposiciones legales establecidas para las demás instituciones de la misma naturaleza.

La **demandante** apeló en los siguientes términos<sup>9</sup>:

La decisión inhibitoria del *a quo* viola el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, previsto en los artículos 228 de la Constitución Política y 36 del Código Contencioso Administrativo, pues el *a quo* debió realizar una interpretación integral y prevalente de la solicitud de exención del 4 de enero de 2011 y del recurso de reconsideración, toda vez que aun cuando no se pidió restitución patrimonial alguna, tal devolución es la consecuencia de la nulidad de los actos que concedieron la exención parcial del impuesto. Por ende, debió fallar de fondo frente al derecho sustancial que tenía acreditado la actora.

Así pues, constituye un contrasentido que por la inobservancia de una formalidad en el trámite administrativo, se afecte el derecho sustancial de la actora y que el acto ilegal continúe vigente.

**Ilegalidad por indebida aplicación del artículo 53 literal c) del Acuerdo 29 de 2004, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 27 de 2009 y demás normas concordantes**

El Tribunal interpretó erróneamente el artículo 53 literal c) del Acuerdo 29 de 2004, porque al conceder la exención tributaria, dicha norma no hace ninguna diferenciación frente al concepto de inmueble, pues la exención en el pago del impuesto predial se aplica a los inmuebles y no a las áreas de estos. Lo anterior,

---

<sup>9</sup> Fl. 282 a 296.

porque la exención recae sobre el inmueble que es una unidad jurídica y topográfica.

Los actos demandados concedieron la exención al 31.35% del total del área del predio (261.174 M2), por lo que tuvieron como exentas solo las edificaciones, que tienen un área de 79.964,47 M2, y dejaron por fuera del beneficio zonas verdes, los parqueaderos, dos lagos y los lavaderos de carros, como si estos no hicieran parte del predio destinado al culto religioso.

El inmueble sobre el cual se aplicó parcialmente la exención está íntegramente dedicado al culto, por lo que, atendiendo a las finalidades del artículo XXIV del Concordato y en aplicación del principio de igualdad, debe estar exento totalmente del tributo.

Este ha sido el tratamiento tributario que ha dado el Municipio a inmuebles similares de propiedad de la iglesia católica. En efecto, dicho beneficio se ha extendido al cementerio, a pesar de que no aparece listado en el referido artículo, como consta en las Resoluciones 6 de 18 de marzo de 2005 y 13 de 20 junio del mismo año.

Sin embargo, el demandado dio a la actora un tratamiento diferente, pues debió conceder la exención sobre todo el inmueble, en razón a la destinación religiosa de este.

**Vulneración del derecho de igualdad y a la libertad de cultos por discriminación en la aplicación de la exención**

La negativa de conceder el 100% de la exención al inmueble de la actora, a diferencia de los inmuebles de la iglesia católica, constituye una vulneración de los derechos a la igualdad y a la libertad de cultos, conforme con lo expuesto por la Corte Constitucional<sup>10</sup>.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La **demandante** reiteró lo expuesto en la demanda y en el recurso de apelación<sup>11</sup>:

El **demandado** insistió en los argumentos de la contestación de la demanda<sup>12</sup>.

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la actora, la Sala decide si se ajustan a la legalidad los actos administrativos que le concedieron la exención parcial del impuesto predial unificado por los años 2011 a 2019, respecto del inmueble de su propiedad, ubicado en el municipio de Facatativá, identificado catastralmente con 000200060357000 y con matrícula inmobiliaria 156-57014.

---

<sup>10</sup> Sentencias C-616/97, C-350/94, C-478/99 y T-522/03.

<sup>11</sup> Fl. 307 a 312

<sup>12</sup> Folios 313 a 318.

Para ello, decide si procede el fallo inhibitorio por falta de agotamiento de vía gubernativa respecto de la pretensión de devolución del impuesto predial unificado pagado por los años gravables 2005 a 2010.

Además, determina el alcance de la exención y si en razón de los actos demandados, el municipio dio un trato discriminatorio a la actora frente a los bienes de la iglesia católica.

### **Procedencia del fallo inhibitorio frente a la pretensión de devolución del impuesto predial unificado pagado por los años gravables 2005 a 2010**

La Sala precisa que es procedente el fallo inhibitorio frente a la pretensión de devolución del impuesto pagado por las vigencias 2005 a 2010, pero no por falta de agotamiento de vía gubernativa, sino por ineptitud sustancial de la demanda, por ausencia de acto demandado.

En efecto, el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo establece que toda demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa debe dirigirse al tribunal competente y debe tener, entre otros requisitos, lo que **se demanda**, los **hechos u omisiones** que sirven de fundamento de la acción y los fundamentos de derecho de las pretensiones. Asimismo, establece que cuando se trate de la impugnación de un **acto administrativo**, deben indicarse las normas violadas y **explicarse el concepto de su violación**.

En concordancia con lo anterior, el artículo 138 *ibídem* establece que cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.

En el caso en estudio, los actos demandados fueron las Resoluciones 6 de 10 de febrero de 2011 y 61 de 13 de diciembre de 2011, que establecieron la exención parcial del impuesto predial unificado por los años gravables 2011 a 2019, para el inmueble de la actora.

Dichos actos, se expidieron a solicitud de la actora, presentada **el 4 de enero de 2011**, para que se le declarara exento el predio de su propiedad, por estar destinado al culto religioso. La solicitud se formuló **por los años 2011 a 2019**, con fundamento en el artículo 53 literal c) del Acuerdo 29 de 2004, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 27 de 2009, esto es, **en vigencia de la norma que consagraba la exención por los años 2010 a 2019**.

Los actos demandados concedieron la exención parcial por las vigencias 2011 a 2019, con fundamento en la norma en mención y teniendo en cuenta que la petición se formuló en el año gravable 2011.

Así, los actos demandados crearon a la actora una situación jurídica particular y concreta, con un claro límite temporal, esto es, la exención parcial del impuesto predial por los años gravables **2011 a 2019**. Y son estos actos los que, en esta oportunidad, son objeto de control judicial, por lo que la eventual procedencia de la totalidad de la exención y la consiguiente devolución del impuesto pagado solo debe cobijar los citados periodos gravables.

No obstante, la actora pretende que, como consecuencia de la nulidad de los actos demandados, se ordene la devolución del impuesto predial unificado pagado por ella

durante los años gravables **2005 a 2010**<sup>13</sup>. Tal pretensión hubiera sido viable si la demandante hubiera demandado, también, los actos que negaron la exención (total o parcial) del inmueble de su propiedad por los referidos periodos gravables, actos de los que no existe prueba en el expediente.

En suma, como consecuencia de la nulidad de los actos que concedieron la exención parcial del impuesto predial por los años gravables 2011 a 2019, la demandante no podía pedir la devolución del impuesto por vigencias gravables anteriores.

#### **Asunto de fondo: alcance de la exención del impuesto predial unificado**

**El Impuesto Predial Unificado** está regulado por la Ley 44 de 1990 y es el resultado de la fusión del impuesto predial con otros tres: el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> En los folios 74 a 78 aparece la relación de pagos del impuesto predial unificado por estos periodos gravables.

<sup>14</sup> **Artículo 1º. Ley 44 de 1990. Impuesto Predial Unificado.** A partir del año de 1990, fusionáanse en un solo impuesto denominado "Impuesto Predial Unificado", los siguientes gravámenes:

- a. El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986;
- b. El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986;
- c. El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989;
- d. La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989.

Es un impuesto del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios<sup>15</sup>. La base gravable de dicho tributo es el avalúo catastral, o el autoavalúo, cuando se establezca la declaración anual de este<sup>16</sup>. El hecho generador está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor de dicho bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declararlo y pagarlo<sup>17</sup>.

El impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre la propiedad raíz o inmueble o los bienes raíces ubicados en los municipios. Así, el derecho de las autoridades locales a cobrar el tributo proviene de la existencia del inmueble y la obligación del contribuyente de pagarlo nace por la propiedad, el usufructo o la posesión de este dentro del perímetro del municipio<sup>18</sup>.

En consonancia con lo anterior, y en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 313 numeral 4 de la Constitución Política, el Concejo Municipal de Facatativá estableció, en el Acuerdo 29 de 27 diciembre de 2004<sup>19</sup>, lo siguiente:

**«ARTÍCULO 25. CONFORMACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO.** *El impuesto predial unificado es el resultado de la fusión de los siguientes gravámenes: a) El Impuesto Predial. b) El Impuesto de Parques y Arborización. c) El Impuesto de Estratificación Socio-Económica. d) La Sobretasa de Levantamiento Catastral.*

---

<sup>15</sup> Artículo 2. Ley 44 de 1990.

<sup>16</sup> Artículo 3. Ley 44 de 1990.

<sup>17</sup> Cf. Artículos 13 y 14

<sup>18</sup> Sentencia de 25 de julio de 2013, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, exp. 19420.

<sup>19</sup> Por el cual se adopta el Estatuto de Rentas Municipal

**ARTÍCULO 44. CAUSACIÓN Y PERÍODO GRAVABLE.** *El Impuesto Predial Unificado se causa el 1º de enero del respectivo año gravable, y su período gravable es anual, el cual está comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del respectivo año fiscal.*

[...]

**ARTÍCULO 46. HECHO GENERADOR.** *El Impuesto Predial Unificado se genera por la existencia del predio, como quiera que es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en la Jurisdicción del Municipio de FACATATIVÁ.*

**ARTÍCULO 47. SUJETO ACTIVO.** *El Municipio de FACATATIVÁ es el sujeto activo de todos los impuestos que se causen en su jurisdicción, y en él radican las potestades tributarias de administración, gestión, control, fiscalización, investigación, liquidación, discusión, recaudo, devolución, compensación, cobro e imposición de sanciones de los mismos y en general de administración de las rentas que por disposición legal le pertenecen.*

**ARTÍCULO 48. SUJETO PASIVO.** *Es sujeto pasivo del Impuesto Predial Unificado, la persona natural o jurídica o sociedad de hecho, propietaria o poseedora de predios ubicados en la jurisdicción del Municipio de FACATATIVÁ.*

[...]

**ARTÍCULO 49. BASE GRAVABLE.** *La base gravable para liquidar el impuesto predial unificado, será el avalúo catastral del año inmediatamente anterior, incrementado por el reajuste de avalúos catastrales determinado anualmente por el gobierno nacional. Cuando el avalúo catastral provenga de formación o actualización catastral, realizada en el año inmediatamente anterior, se tendrá en cuenta este valor.»*

El artículo 287 de la Constitución Política establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud, tendrán, entre otros derechos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Además, conforme con el artículo 294 de la Constitución Política, las entidades territoriales son los competentes para crear exenciones y

tratamientos preferenciales sobre los tributos locales<sup>20</sup> y según el artículo 38 de la Ley 14 de 1983, las exenciones de impuestos municipales no pueden exceder de diez años.

Igualmente, el artículo 7 [parágrafo] de la Ley 133 de 1994<sup>21</sup> estableció que los concejos municipales **podrán** conceder exenciones de los impuestos y contribuciones locales, **en condiciones de igualdad**, a todas las confesiones e Iglesias, conforme lo establece el artículo 19 de la Constitución Política<sup>22</sup>.

En desarrollo de sus competencias para crear exenciones, el Concejo Municipal de Facatativá dispuso en el artículo 13 del Acuerdo 29 de 2004, lo siguiente:

**ARTÍCULO 13. EXENCIONES.** Se entiende por exención la dispensa total o parcial de la obligación tributaria establecida por el Concejo Municipal por plazo limitado, de conformidad con el plan de desarrollo adoptado por el Municipio.

La norma que establezca exenciones tributarias deberá especificar las condiciones y requisitos ejercidos para su otorgamiento, los tributos que comprende, si es total o parcial y el plazo de duración.

El beneficio de exenciones no podrá excederse de diez (10) años ni podrá ser solicitado con retroactividad. En consecuencia, los pagos efectuados antes de declararse la exención no serán reembolsables.

---

<sup>20</sup> **ARTICULO 294.** La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.

<sup>21</sup> Por la cual se desarrolla el Decreto de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política

<sup>22</sup> **ARTICULO 19.** Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley.

**PARÁGRAFO.** Los contribuyentes están obligados a demostrar las circunstancias que los hacen acreedores a tal beneficio, dentro de los términos y condiciones que se establezcan para el efecto.

A su turno, el artículo 53 [literal c)] del Acuerdo 29 de 2004, estableció una exención del impuesto predial unificado para los inmuebles de las instituciones religiosas, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 53. EXENCIONES.** A partir del año 2005 y hasta el año 2009, están exentos del Impuesto Predial Unificado:

[...]

c) Los inmuebles de propiedad de las iglesias, reconocidas por el Estado Colombiano, destinados exclusivamente para el culto.

[...]”

La anterior norma fue modificada por el artículo **1 del Acuerdo 27 de 2009**, para extender el citado beneficio tributario por los años 2010 a 2019<sup>23</sup>.

Con fundamento en el artículo 53 literal c) del Acuerdo 29 de 2004, con la modificación ya referida, el 4 de enero de 2011, la actora pidió a la Secretaría de Hacienda de Facatativá, la exención del impuesto predial unificado respecto del inmueble identificado catastralmente con 000200060377000 y con matrícula inmobiliaria 156-57014, por los años 2011 a 2019.

---

<sup>23</sup> **ARTÍCULO PRIMERO.** MODIFÍQUESE (sic) el artículo 53 del Acuerdo N° 029 de 2.004 por el cual se adopta el Estatuto de Rentas Municipal, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 53. – EXENCIONES.-** A partir del año 2010 y hasta el año 2019, están exentos del impuesto predial unificado:

[...]

c) Los inmuebles de propiedad de las iglesias, reconocidas por el Estado Colombiano, destinados exclusivamente para el culto.

[...]

Mediante Resolución 6 de 10 febrero de 2011, el Municipio concedió a la actora la exención parcial del impuesto predial unificado respecto al inmueble en los siguientes términos<sup>24</sup>:

*«ARTÍCULO PRIMERO: **DECRETAR** la exención parcial del impuesto predial para la vigencia fiscal del año 2011 y hasta el año 2019 al inmueble identificado con cédula catastral No. 00.02.0006.0357.000 en un 31.35% sobre el valor a cancelar en la fecha en que se realice el pago el contribuyente Iglesia Cristiana Los Testigos de Jehová».*

La exención tributaria fue del 31.35%, porque ese era el porcentaje que corresponde a las áreas construidas del inmueble de la actora (79.964,47), cuya área total es de 261.174,00 M2, de acuerdo con la inspección ocular realizada por la Administración sobre dicho inmueble. Así lo corroboró el acto que resolvió el recurso de reconsideración, pues precisó que *“Teniendo en cuenta que el predio conforme al proyecto presentado por la entidad religiosa tiene un área total de 261.174,00 m2 y el área equiparada como iguales (sic) a la de los inmuebles señalados en el artículo XXIV del Concordato de La Santa Sede es de un área de 79.964.47 m2, lo que equivale al 31.35%”*.<sup>25</sup>

Así, para aplicar la exención, y con el fin de garantizar el principio de igualdad religiosa, la Administración equiparó los 79.964,47 M2 de área construida, a los **edificios destinados al culto** a los que, entre otros, se aplica la exención de impuestos para bienes de la iglesia católica del artículo XXIV del Concordato Suscrito entre el Estado Colombiano y el del Vaticano, que dispone lo siguiente<sup>26</sup>:

---

<sup>24</sup> Folio 35

<sup>25</sup> Folio 43

<sup>26</sup> Aprobado por la Ley 20 de 1974

«A R T Í C U L O XXIV Las propiedades eclesiásticas podrán ser gravadas en la misma forma y extensión que las de los particulares. **Sin embargo, en consideración a su peculiar finalidad se exceptúan los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios. Los bienes de utilidad común sin ánimo de lucro, pertenecientes a la Iglesia y a las demás personas jurídicas de que trata el artículo IV del presente Concordato, tales como los destinados a obras de culto, de educación o beneficencia se regirán en materia tributaria por las disposiciones legales establecidas para las demás instituciones de la misma naturaleza».**

Y si bien, al declarar la exequibilidad de la anterior norma, la Corte Constitucional precisó que el beneficio fiscal allí previsto se extiende a los demás credos religiosos, con la advertencia de que la exención no se aplica a los tributos territoriales, conforme con lo establecido en el artículo 294 Constitucional<sup>27</sup>, resulta razonable que **el Municipio haya considerado que los edificios destinados al culto** estén exentos del impuesto predial unificado, pues para efectos de este impuesto, los edificios son “*la reunión de materiales consolidados de carácter permanente destinada a proteger contra la intemperie a personas, animales o cosas*”<sup>28</sup>, y se oponen a las áreas no construidas de un predio, que, por lo mismo, no son “edificios destinados al culto”

Cabe precisar que la exención tributaria tiene un carácter excepcional y como quedó visto, para los impuestos de propiedad de los municipios, es potestad de los respectivos concejos municipales concederlas o no.

En consecuencia, en el caso en estudio, la exención del impuesto predial unificado por los años 2011 a 2019, concedida con base en el artículo 53

---

<sup>27</sup> Sentencia C- 027/93

<sup>28</sup> Artículo 69 numeral 1 de la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

literal c) del Acuerdo 29 de 2004, modificado por el artículo 1 literal c) del Acuerdo 27 de 2009, debe entenderse concedida al inmueble de la actora en lo que respecta a **los edificios o construcciones destinadas exclusivamente para el culto.**

En efecto, como sostiene el Municipio, mal podría este conceder exenciones sobre áreas que, por no estar construidas, no se destinan al culto religioso, pues no son edificios destinados al culto para efectos del impuesto predial unificado.

Por ello, independientemente de que el inmueble de la actora sea un único bien, lo cierto es que el demandando podía conceder sobre este la exención parcial del impuesto predial unificado, no solo porque las exenciones tributarias pueden ser parciales o totales, sino, porque ello obedeció a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y sobre todo, a la realidad del predio, que se verificó mediante inspección ocular.

En ese orden de ideas, no asiste razón a la actora cuando manifiesta que la exención del pago del impuesto predial unificado se debió conceder sobre el 100% y no sobre el 31.35% del inmueble de su propiedad, puesto que, como quedó visto, solamente 79.964,47 M2 de los 261.174 M2 de área total del predio corresponde a edificios destinados al culto y, por ende, **tiene como destinación exclusiva, el culto religioso.**

#### **Violación del principio de igualdad**

El artículo 19 de la Constitución Política establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 19. Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva.

Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley.”

La Constitución Política de 1991 consagra una plena libertad religiosa, que se caracteriza por una estricta separación entre el Estado y las iglesias y por la igualdad de derecho de todas las confesiones religiosas frente al Estado.

La actora sostiene que con fundamento en el artículo 53 literal c) del Acuerdo 29 de 2004, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 27 de 2009, el Municipio ha aplicado el 100% de la exención del impuesto predial unificado a predios similares de propiedad de la iglesia católica, lo que constituye una discriminación en su contra, violatoria del principio de la igualdad.

La Sala advierte que el Municipio no ha desconocido el principio de igualdad religiosa ni ha dado a la actora un trato diferente al que supuestamente dio a la iglesia católica para el reconocimiento de la exención del impuesto predial frente a inmuebles de propiedad de dicha iglesia.

En efecto, al igual que en el caso de la actora, el Municipio practicó inspecciones oculares a los inmuebles de la iglesia católica para verificar el porcentaje en que sería concedida la exención a los predios de dicha iglesia.

De ello dan cuenta las diligencias de inspección ocular que la Administración practicó el 7 de marzo y el 15 de junio de 2015 sobre casas episcopales, curias diocesanas, capillas, seminarios, casas curales, despachos parroquiales, catedrales, templos parroquiales y cementerios de la iglesia católica, los cuales fueron calificados como exentos de dicho impuesto, de

acuerdo con el artículo 53 literal c) del Acuerdo 29 de 2004 en concordancia con lo establecido por el artículo XXIV del Concordato<sup>29</sup>.

Con base en la verificación anterior, por Resoluciones 6 de 18 marzo de 2005 y 13 de 20 de junio de 2005, el Municipio verificó que los referidos inmuebles de la iglesia católica estaban destinados al culto<sup>30</sup>.

En lo que respecta a la exención tributaria concedida por el Municipio al cementerio de propiedad de la Iglesia católica, la Sala advierte que dicha exención constituiría un trato discriminatorio frente a la Iglesia Cristiana de los Testigos de Jehová si la Administración no hubiera concedido la misma exención a un predio de similares características de la actora, aspecto que esta no probó.

Las razones que anteceden son suficientes para modificar el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia apelada, pues, como se precisó, la inhibición para fallar no es por indebido agotamiento de la vía gubernativa sino por ineptitud sustancial de la demanda. En lo demás, se confirma la sentencia apelada, por las razones ya expuestas

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**

---

<sup>29</sup> Folios 90 y 95

<sup>30</sup> Folios 98 a 104

**MODIFÍCASE** el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia apelada, que queda así:

**PRIMERO:** Por ineptitud sustancial de la demanda, **INHÍBESE** para fallar de fondo frente a la pretensión de devolución del impuesto predial unificado por los periodos gravables 2005 a 2009.

En lo demás, **CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA  
BÁRCENAS**

**HUGO FERNANDO BASTIDAS**

**Presidente**



**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ  
RAMÍREZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ**