



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

CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Bogotá D.C., nueve (9) de abril de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 05001-23-33-000-2019-00192-01 (29847)
Demandante: Interconexión Eléctrica S.A. ISA E.S.P.
Demandada: Municipio de Cáceres (Antioquia)

Temas: Impuesto de alumbrado público- enero de 2013 a mayo de 2014.
Sentencia cobro coactivo- embargo. Pago de lo no debido. Solicitud de devolución.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación¹ interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 12 de diciembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que decidió²:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Sin costas.

ANTECEDENTES

ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA³

1. El municipio de Cáceres inició procesos de fiscalización contra Interconexión Eléctrica S.A. ISA E.S.P. (en adelante ISA) por el impuesto de alumbrado público, al considerar que la empresa era sujeto pasivo por las líneas de transmisión y subtransmisión de energía eléctrica, ubicadas en la jurisdicción municipal. En desarrollo de esas actuaciones, expidió diversos actos de determinación del tributo, los cuales fueron posteriormente demandados ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo para controvertir la sujeción pasiva. En el siguiente cuadro se relacionan los actos administrativos emitidos, los periodos gravados, los montos determinados y las decisiones proferidas en primera y segunda instancia:

Actos Periodos/ monto	determinación/	Decisión 1ª instancia Tribunal Adm Antioquia	Decisión 2ª instancia S. Cuarta- Consejo de Estado
Cuenta de cobro de 30 de mayo de 2013 y Resolución		Proceso: 2013-01891-00 Sentencia de 25 de junio de 2015 ⁴ .	Proceso: 2013-01891-01 (22062)

¹ Ingresó a despacho el 9 de abril de 2025. Samai CE, índice 15.

² Samai Tribunal Administrativo de Antioquia, exp. 05001-23-33-000-2019-00192-00, índice 38.

³ Folios 34 a 80 del expediente físico

⁴ Exp. 05001-23-33-000-2013-01891-00



<p>281 de 5 de agosto de 2013 (confirmatoria). Enero-mayo 2013 \$137.670.000</p>	<p>Negó las pretensiones y condenó en costas.</p>	<p>Sentencia de 19 de abril de 2018⁵. 1.Revocó y declaró la nulidad de los actos. 2.Declaró que ISA no debe suma alguna por impuesto de alumbrado público por los periodos discutidos. 3. No condenó en costas Fundamento. ISA no es sujeto pasivo del tributo. No se probó que hiciera parte de la colectividad del municipio.</p>
<p>Cuenta de cobro de 1º de octubre de 2013 y Resolución 0322112013 AP de 28 de noviembre de 2013. Enero- septiembre 2013 \$247.806.000</p>	<p>Proceso: 2014-00826-00 Sentencia de 22 de febrero de 2017. Negó las pretensiones y no condenó en costas.</p>	<p>Proceso: 2014-00826-01 (23103) Sentencia de 6 de noviembre de 2019 (CE-SUJ-4-009)⁶. 1.Fijó reglas de unificación. 2.Revocó y anuló los actos demandados. Como restablecimiento del derecho, declaró que ISA no está obligada a pagar los valores liquidados en los actos anulados. 3.No condenó en costas. Fundamento: No se acreditó que ISA es usuario potencial del servicio de alumbrado público obligada a pagar el tributo.</p>
<p>Resoluciones 243 AP del 29 de mayo de 2014⁷, 360 AP de 20 de agosto de 2014⁸ y 397 AP del 3 de septiembre de 2014⁹. Enero de 2013-mayo de 2014 \$470.749.000</p>	<p>Proceso: 2014-02104-00 Sentencia de 24 de agosto de 2018. 1. Declaró cosa juzgada frente al cobro de enero a mayo de 2013, y se estuvo a lo resuelto en la providencia de 19 de abril de 2018 (exp. 2013-01891-00) 2. Declaró la nulidad de los actos acusados.</p>	<p>Proceso: 2014-02104-01 (24464) Sentencia de 19 de febrero de 2020¹⁰. 1.Adicionó en el sentido de declarar a título de restablecimiento del derecho que la actora no está obligada a pagar los valores liquidados en los actos acusados. 2.Confirmó en lo demás. 3.No condenó en costas. Fundamento: No existe prueba de que la actora tenga por lo menos un establecimiento físico en ese municipio, por lo que no está acreditado que se trate de un usuario potencial del servicio de alumbrado público obligado a pagar el tributo.</p>

2. En la Resolución 243 AP del 29 de mayo de 2014 (demandada en el último proceso relacionado en el anterior cuadro y con fallo favorable a Interconexión Eléctrica S.A.) se determinó a cargo de ISA el impuesto de alumbrado público correspondiente al periodo comprendido entre enero de 2013 a mayo de 2014. Esta resolución sirvió de título ejecutivo para que el municipio de Cáceres iniciara

⁵ Exp. 05001-23-33-000-2013-01891-01 (22062), CP Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁶ Exp. 05001-23-33-000-2014-00826-01 (23103), CP Milton Chaves García.

⁷ Por la cual se liquidó el impuesto de alumbrado público por un monto de \$470.749.000.

⁸ Por la cual se inadmitió el recurso de reconsideración por extemporáneo

⁹ Por la cual se confirmó la Resolución 360 AP de 20 de agosto de 2014.

¹⁰ Exp. 05001-23-33-000-2014-02104-01 (24464), CP Stella Jeannette Carvajal Basto.



el procedimiento administrativo de cobro coactivo, con el fin de obtener el pago de la obligación allí contenida, por valor de \$470.749.000. Proceso de cobro coactivo que se inició en el período en que la actuación de determinación estaba en debate ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con fundamento en dicha resolución el municipio expidió las siguientes actuaciones dentro del proceso de cobro coactivo:

- 2.1. Mandamiento de pago No. 002-2014, del 8 de agosto de 2014, por un valor de \$470.749.000.
 - 2.2. Resolución 353 de 19 de agosto de 2014, que ordenó el embargo hasta por \$655.000.000 de los depósitos de dinero que ISA tuviera en cuentas de ahorros y/o corrientes (art. 593 [10] CGP), así como de bonos, certificados nominativos, unidades de fondos mutuos, títulos similares, efectos públicos nominativos y demás títulos valores (art. 593 [6] CGP).
 - 2.3. Resolución 433 AP de 22 de septiembre de 2014, que rechazó las excepciones presentadas por ISA de ausencia de título ejecutivo y falta de ejecutoria del título ejecutivo e interposición de las demandas de nulidad y restablecimiento de derecho ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. En el mismo acto se ordenó seguir adelante con la ejecución.
 - 2.4. Resolución 535 AP de 12 de noviembre de 2014, que confirmó la decisión anterior. El 19 de noviembre de 2014 el ente territorial procedió a liquidar el crédito y las costas, y el 22 de noviembre, mediante oficio No. 01112014, solicitó al Banco Davivienda el embargo y consignación de los dineros que ISA tuviera hasta por \$655.000.000. Dicho oficio fue recibido el 25 de noviembre y el traslado de los dineros a la cuenta bancaria del municipio se hizo efectivo el 15 de diciembre de 2014¹¹.
3. La resolución que rechazó las excepciones contra el mandamiento de pago, así como el acto que la confirmó, fueron demandadas ante esta jurisdicción el 27 de noviembre de 2014¹². Del proceso conoció el Tribunal Administrativo de Antioquia, exp. 05001-23-33-000-2014-02267-00, el cual, mediante sentencia de 21 de septiembre de 2016, resolvió: i) declarar la nulidad del acto demandado; ii) declarar prospera la excepción denominada "Interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo"; y, como consecuencia, iii) dar por terminado el proceso de cobro coactivo. La sentencia quedó ejecutoriada el 1º de febrero de 2017, según constancia de la secretaría general del Tribunal Administrativo de Antioquia¹³.
4. Como consecuencia de la decisión judicial, que puso fin al proceso de cobro coactivo, el **3 de marzo de 2017**, la sociedad actora solicitó al municipio de Cáceres la devolución de los \$655.000.000 embargados y trasladados a la cuenta bancaria del ente territorial¹⁴. El municipio de Cáceres no dio respuesta.
5. El 25 de junio de 2018, la sociedad reiteró su solicitud de devolución por pago de lo no debido, invocando tanto la sentencia del 21 de septiembre de 2016 del Tribunal Administrativo de Antioquia como la sentencia del 19 de abril de 2018

¹¹ Esta fecha se toma de la solicitud de devolución formulada por ISA el 3 de marzo de 2017. Fls. 62 a 70 expediente físico 2019-00192-01.

¹² Consultado en Samai, proceso 05001-23-33-000-2014-02267-00 del Tribunal Administrativo de Antioquia.

¹³ Fl. 124 expediente físico. El municipio demandado apeló la sentencia, pero el recurso se negó por extemporáneo, por auto de 22 de enero de 2017, Fls. 136 y vto del expediente físico.

¹⁴ Fls. 62 a 70 expediente físico.



proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. No obstante, el municipio de Cáceres guardó silencio nuevamente.

DEMANDA Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. (ISA E.S.P.), en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), formuló las siguientes pretensiones¹⁵:

1. **Declarar** la nulidad del acto ficto o presunto por medio del cual el **MUNICIPIO DE CÁCERES** niega la solicitud de devolución por pago de lo no debido, por valor de SEISCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES (\$655.000.000) DE PESOS COLOMBIANOS, presentada por **INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA S.A. E.S.P.** el 03 de marzo de 2017. Acto que se configuró el 18 de mayo de 2017.
2. Como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho de **INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA S.A. E.S.P.**, y se ordene al MUNICIPIO DE CÁCERES devolver en forma inmediata la suma de seiscientos cincuenta y cinco millones de pesos m/cte (\$ 655.000.000) más los intereses moratorios a que haya lugar de conformidad con el artículo 863 del Estatuto Tributario Nacional;
3. Que se condene en costas y agencias en derecho al Municipio de Cáceres - Antioquia, en caso de resultar vencido en el presente proceso.

La demandante indicó como normas violadas los artículos 83 del CPACA, 850 del ET, 2536 del CC (modificado por el art. 8 L 791 de 2002), 10 y 11 del Decreto 2277 de 2012 y 59 del Decreto 788 de 2002.

A continuación, como concepto de violación, se expone en forma separada cada cargo formulado por la demandante junto con los argumentos de defensa que la demanda indica en la contestación de la demanda.

Primer cargo: Pago de lo no debido.

1. La **demandante** sostuvo que en cumplimiento del embargo ordenado en la Resolución 353 de 19 de agosto de 2014, el Banco Davivienda consignó la suma de \$655.000.000 a la cuenta del municipio de Cáceres -Fondo cuenta destinación específica del Banco de Bogotá-. Dicho embargo se habría decretado para garantizar el cumplimiento económico de las «supuestas e infundadas obligaciones de ISA por concepto de Impuesto de Alumbrado Público».

El proceso de cobro coactivo en el que se expidió la citada resolución 353 fue objeto de litigio en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y culminó con sentencia favorable a ISA, al declararse la nulidad de la resolución que rechazó las excepciones formuladas contra el mandamiento de pago (sentencia de 21 de septiembre de 2016).

A pesar de que el Tribunal Administrativo de Antioquia, en esa oportunidad y a título de restablecimiento del derecho declaró probada la excepción de «interposición de demandas de restablecimiento del derecho [...]» y dio por terminado el proceso de cobro coactivo, el municipio de Cáceres no cumplió la orden, no levantó la medida cautelar de embargo ni devolvió el dinero apropiado como consecuencia de la aplicación de la medida.

¹⁵ Folios 1 a 8 (demanda) y 84 a 85 (corrección de demanda) del expediente físico.



Así que, según la demandada, los dineros aprehendidos como consecuencia de la medida cautelar constituían un pago de lo no debido por concepto del impuesto de alumbrado público, cuya devolución resultaba procedente en los términos del artículo 850 del ET.

Señaló que, la negativa del municipio de Cáceres a devolver los dineros aprehendidos era ilegal y abusiva, y contrariaba la finalidad y características de las medidas cautelares, las cuales son provisionales y pierden efectos una vez culmina el proceso que les dio origen.

En conclusión, afirmó que en este caso se configuran los elementos esenciales del enriquecimiento sin justa causa, toda vez que el municipio de Cáceres se habría apoderado de un dinero perteneciente a ISA, generando un enriquecimiento para la entidad territorial y un correlativo empobrecimiento para la actora, sin que existiera causa legal que lo justificara. Por ello, consideró procedente la devolución por pago de lo no debido.

2. El **municipio de Cáceres** guardó silencio en la oportunidad procesal que tuvo para contestar la demanda.

Segundo cargo: Silencio administrativo negativo.

1. **ISA** señaló que el 3 de marzo de 2017, solicitó la devolución por pago de lo no debido. Indicó que el municipio de Cáceres tenía hasta el 18 de mayo del mismo año para dar respuesta, conforme al artículo 855 del ET. Sin embargo, para esa fecha el ente territorial no se pronunció.

Con el ánimo de agotar el conducto regular, el 25 de junio de 2018 ISA presentó una nueva solicitud de devolución por pago de lo no debido, sin obtener respuesta alguna.

Según la demandante, se cumplen los elementos necesarios para declarar la nulidad del acto presunto que negó la solicitud de devolución por pago de lo no debido y, en consecuencia, mediante sentencia, ordenar la devolución de los \$655.000.000 de los que el municipio de Cáceres despojó a ISA como garantía del cumplimiento de una obligación tributaria, pero que terminó apropiándose como un pago anticipado, manteniendo aún a su disposición y arbitrio el dinero perteneciente a la sociedad.

2. El **municipio de Cáceres** guardó silencio.

SENTENCIA APELADA Y RECURSO DE APELACIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE

El **Tribunal Administrativo de Antioquia** negó las pretensiones de la demanda por las razones que se exponen adelante. A su vez, la parte **demandante** apeló la decisión con fundamento en los motivos de inconformidad que igualmente se indican a continuación, por cada cargo resuelto en la providencia apelada.

Primer cargo: Pago de lo no debido.

1. En la providencia de primera instancia el **Tribunal Administrativo de Antioquia** sostuvo que, una vez verificadas las declaratorias de nulidad de las cuentas de cobro que dieron origen al proceso de cobro coactivo, concluyó que «[l]a actora no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Cáceres de enero de 2013 a mayo de 2014 conforme a las sentencias proferidas en los procesos



05001233300020130189101,
05001233300020140210400».

05001233300020140082600

y

Agregó que «El municipio no debió continuar con el proceso de cobro coactivo porque se encontraba en discusión ante la jurisdicción el título ejecutivo de la obligación tributaria.». Sin embargo, advirtió que, para la fecha en que se presentó la solicitud de devolución, la jurisdicción de lo contencioso-administrativa aún no había resuelto sobre la nulidad de los títulos ejecutivos, razón por la cual, en su criterio, no se había configurado la condición de pago de lo no debido.

También precisó que, en la fecha en que se produjo el embargo, que generó un depósito a favor del municipio, no se realizó un pago voluntario ni bajo el supuesto de un error o por la inexistencia de una causa legal, presupuestos para que se configure el pago de lo no debido.

2. La **demandante** advirtió que el fallador de primer grado no tuvo en cuenta que el cobro coactivo constituye una forma de pago forzoso de la obligación tributaria primigenia, y que ninguna de las normas que regulan al pago de lo no debido exige que este sea voluntario.

Igualmente señaló que, mediante la sentencia SU 2019-CE-SUJ-4-009 del 6 de noviembre de 2019, proferida dentro del proceso con radicado 05001-23-33-000-2014-00826-01, se declaró la nulidad de los actos administrativos que dieron origen a la obligación tributaria, de manera que cualquier pago realizado por esa causa -fuera voluntaria o forzosa- debía entenderse como un pago de lo no debido.

Tampoco compartió la afirmación del Tribunal según la cual, al momento de presentarse la solicitud de devolución, no se había configurado un pago de lo no debido por encontrarse aún en trámite el proceso de nulidad de los actos que determinaban el impuesto. Sostuvo que, para esa fecha, ya existía una decisión judicial dentro del proceso de cobro coactivo que había declarado la ilegalidad del cobro, de manera que, al practicarse el embargo, el tributo no era exigible, pues su validez se encontraba en discusión y las cuentas de cobro y liquidaciones oficiales no estaban ejecutoriadas ni eran oponibles al contribuyente, en los términos del numeral 4 del artículo 829 [4] del ET. En ese sentido, afirmó que el pago forzoso de la obligación derivado del embargo constituía, de manera inequívoca, un pago de lo no debido.

Segundo cargo: Mecanismo apropiado para la devolución de los dineros embargados.

1. El **a quo** sostuvo que la sociedad demandante debió solicitar la ejecución o cumplimiento de la sentencia proferida en el proceso 05001-23-33-000-2014-02267-00 del 21 de septiembre de 2016, mediante la cual se declaró la nulidad de la Resolución 433 AP de 22 de septiembre de 2014 (que rechazó las excepciones propuestas al mandamiento de pago 002-2014 y ordenó seguir adelante la ejecución) y se declaró próspera la excepción denominada «interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo».

En esa línea, indicó que el efecto de declarar probada dicha excepción consiste en la terminación del proceso de cobro coactivo y el levantamiento de las medidas cautelares, lo cual conlleva la devolución del depósito consignado a favor del municipio



con ocasión de la medida de embargo practicada mediante oficio 01112014 del 22 de noviembre de 2014.

Finalmente, concluyó que la devolución del pago de lo no debido no es el mecanismo para obtener el reintegro de las sumas depositadas a favor del municipio en el marco del proceso de cobro coactivo terminado judicialmente, ni para obtener el cumplimiento de la sentencia dictada dentro del proceso 05001-23-33-000-2014-02267-00 del 21 de septiembre de 2016.

2. La recurrente expuso que, si bien es cierto que resultaba posible promover el cumplimiento de la sentencia del 21 de septiembre de 2016 (dictada en el proceso 05001-23-33-000-2014-02267-00), dicha decisión no incluyó en la parte resolutive una orden expresa relativa al levantamiento de las medidas cautelares ni a la devolución de los recursos embargados.

Sostuvo que, conforme al artículo 2536 del Código Civil, el acreedor puede ejercer la acción ejecutiva u ordinaria para reclamar una obligación, tratándose de una facultad electiva siempre que no haya operado la caducidad de la acción de cobro. En esa medida, al considerar que el municipio de Cáceres había recibido un pago forzoso e ilegal, la recurrente optó por acudir al procedimiento de devolución por pago de lo no debido en los términos de la normativa tributaria municipal.

Indicó que no era correcto afirmar que la demandante únicamente podía recuperar los recursos a través de la acción ejecutiva, pues también le era dable hacerlo mediante el procedimiento de devolución de saldos a favor.

Finalmente, alegó que la interpretación del Tribunal Administrativo de Antioquia constituye un exceso ritual manifiesto, al privilegiar formalidades sobre el hecho probado y reconocido por la misma autoridad judicial de que ISA no era contribuyente del tributo y que no debía ser objeto de cobro coactivo. Sostuvo que en este caso se configuraba un enriquecimiento ilícito a favor del municipio de Cáceres que fue avalado por el Tribunal.

PRONUNCIAMIENTOS FINALES DE LAS PARTES

El **municipio de Cáceres** no se pronunció en esta etapa procesal.

El **Ministerio Público** rindió concepto en segunda instancia en el que solicitó confirmar la sentencia apelada, por cuanto comparte la conclusión del *a quo* en el sentido de que la devolución por pago de lo no debido no constituye el mecanismo adecuado para obtener el reintegro de la suma depositada a favor del municipio de Cáceres, sino que la demandante debió pedir el cumplimiento de la sentencia de 21 de septiembre de 2016 (dictada en el proceso 05001-23-33-000-2014-02267-00).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

PROBLEMAS JURÍDICOS

(i) ¿Cuál es el mecanismo jurídico idóneo para el reintegro de los dineros retenidos por la administración municipal ante la existencia de la sentencia del 21 de septiembre de 2016 que dio por terminado el cobro coactivo? ¿Dicha sentencia constituye un título idóneo para solicitar al municipio de Cáceres el reintegro de los dineros retenidos?



(ii) ¿Debe declararse la nulidad del acto ficto o presunto mediante el cual el municipio de Cáceres negó la devolución de \$655.000.000 solicitada por ISA?. En caso de configurarse el pago de lo no debido, ¿ISA reúne los requisitos para que sea procedente la devolución y se causen intereses?

Primer cargo: Proceso ejecutivo no es el mecanismo apropiado para la devolución de los dineros embargados. Prospera.

El proceso ejecutivo es el medio judicial destinado para hacer efectivas, por vía coercitiva, las obligaciones incumplidas por el deudor. Es decir, permite que el acreedor haga valer la obligación que conste en un documento denominado título ejecutivo mediante ejecución forzada¹⁶.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – (CPACA) no regula de manera integral el trámite del proceso ejecutivo en la jurisdicción de lo contencioso- administrativa, por lo que, en lo no previsto, debe acudir al Código General del Proceso (CGP).

En consecuencia, ambas codificaciones se aplican de manera armónica para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones contenidas en un título ejecutivo.

El artículo 297 del CPACA determina los documentos que constituyen título ejecutivo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Entre ellos se encuentran: «1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo **que condenen** a una entidad pública al pago de sumas de dinero». El artículo 298 del mismo código, modificado por el artículo 80 de la Ley 2080 de 2021, atribuye al juez o magistrado competente la facultad de librar mandamiento de pago, conforme a las reglas establecidas en el CGP, previa solicitud del acreedor.

Los artículos 305 a 307 del CGP regulan la ejecución de las providencias judiciales y disponen que la ejecución debe solicitarse con fundamento en la sentencia [título ejecutivo] ante el juez de conocimiento. El artículo 422 del mismo código dispone que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles, provenientes de una **sentencia condenatoria** proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción o de otra providencia judicial.

De las normas antes referidas se concluye que las providencias judiciales que impongan una condena constituyen título ejecutivo y pueden demandarse ejecutivamente siempre que tengan una obligación expresa, clara y exigible a cargo del demandado. Para efectos de dar inicio al proceso ejecutivo y emitir el respectivo mandamiento de pago, el juez debe verificar que el título ejecutivo exista y cumpla los requisitos legales antes descritos.

La demandante alega que se dio un pago de lo no debido forzoso porque el municipio de Cáceres mantiene la retención de \$655.000.000 como consecuencia del embargo decretado en la actuación de cobro administrativo adelantada contra ISA, a pesar de que por sentencia se ordenó la terminación de dicho cobro.

En este caso no es aceptable el argumento del *a quo*, según el cual ISA debió solicitar el cumplimiento de la sentencia de 21 de septiembre de 2016, a través del inicio de un proceso ejecutivo, pues esta clase de medio de control exige la existencia de una obligación expresa, clara y exigible a cargo del demandado. Dicha decisión judicial no

¹⁶ Sobre el tema, ver: OSPINA, Fernández, Guillermo. Régimen General de las Obligaciones. Editorial Temis 2005. Pág. 49.



contiene condena alguna contra del municipio de Cáceres y no ordenó el levantamiento de la medida cautelar decretada ni la devolución de la suma embargada, ya que en su parte resolutive señaló:

“PRIMERO: DECLÁRESE la nulidad de la Resolución No. 433 AP del día 22 de septiembre de 2014, por la cual el municipio decidió rechazar todas las excepciones propuestas al Mandamiento de Pago No. 002-2014 y ordenó seguir adelante con la ejecución, de conformidad con las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: DECLÁRESE PROSPERA la excepción denominada *“Interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*, la cual se encuentra regulada en el numeral 5º del artículo 831 del Estatuto Tributario, propuesta por Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. en el proceso de cobro coactivo.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, se da por terminado el Proceso de Cobro Coactivo adelantado ante el Municipio de Cáceres Antioquia en contra de Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.

CUARTO: No se condena en costas de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

QUINTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.”

Por lo tanto, el proceso ejecutivo no constituye un mecanismo idóneo para lograr la devolución de los dineros embargados, puesto que la sentencia de 21 de septiembre de 2016 se limitó a dar por terminado el procedimiento administrativo de cobro coactivo sin imponer condena ni ordenar el levantamiento de la medida cautelar. Dicha providencia, en consecuencia, no constituye un título que habilite la reclamación ejecutiva de las sumas retenidas. Así las cosas, el mecanismo procedente para obtener la restitución de dichos dineros era la solicitud de devolución por pago de lo no debido ante el municipio de Cáceres, como en efecto la demandante lo hizo.

Segundo cargo: Existe pago de lo no debido. Prospera.

El pago de lo no debido en materia tributaria se configura cuando una persona paga un determinado tributo sin existir causa legal para hacerlo¹⁷. Una vez advierte que el pago no debió efectuarse, el interesado puede solicitar a la administración tributaria su devolución en un plazo máximo de dos (2) años según lo previsto en el artículo 398¹⁸ del Estatuto Tributario del municipio de Cáceres¹⁹.

Por su parte, la autoridad tributaria cuenta con un plazo de sesenta (60) días siguientes a la presentación de la solicitud para resolverla, aplicando el mismo procedimiento establecido para las devoluciones de saldos a favor. Así lo disponen

¹⁷ Sobre pago de lo no debido pueden consultarse, entre otras, las sentencias del 10 de mayo de 2018, exp. 23248 y del 16 de marzo de 2023, exp. 25531, ambas CP Milton Chaves García; del 4 de octubre de 2018, exp. 21292; del 27 de octubre de 2022, exp. 26568 y del 19 de julio de 2023, exp. 26302, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; del 27 mayo de 2021, exp. 24879, CP Myriam Stella Gutiérrez Argüello; del 7 de diciembre de 2023, exp. 22685, CP Wilson Ramos Girón.

¹⁸ **“ARTÍCULO 398.- TÉRMINO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCIÓN O COMPENSACIÓN COMO CONSECUENCIA DE PAGOS EN EXCESO O DE LO NO DEBIDO.** La solicitud de devolución o compensación de tributos administrados por la Secretaría de Hacienda o la dependencia que haga sus veces, deberá presentarse dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento del plazo para declarar o al momento del pago en exceso o de lo no debido, según el caso.”

¹⁹ El Estatuto Tributario del Municipio de Cáceres fue expedido el 3 de diciembre de 2012, es decir, con anterioridad a la presentación de la solicitud de pago de lo no debido. En consecuencia, dicha normativa debe ser tenida en cuenta para efectos del cómputo de los términos.



los artículos 395²⁰ y 399²¹ del Estatuto Tributario Municipal, en concordancia con los artículos 850 y 855 del ET (remisión expresa de los artículos 11 y 16 del Decreto Único 1625 de 2016²²).

El inciso segundo del artículo 850 del ET establece que, corresponde a la autoridad tributaria «devolver oportunamente a los contribuyentes, los pagos en exceso o de lo no debido, que éstos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago», disposición que refleja la prohibición de que el fisco se enriquezca sin causa²³ y que constituye un mandato expreso de restitución cuando el contribuyente ha realizado un pago carente de fundamento legal.

Ahora bien, se precisa que el decreto y práctica de una medida cautelar en el proceso de cobro coactivo no se equiparan, en principio, al pago efectivo de una obligación.

Con todo, dadas las particularidades de este caso -en el que la suma embargada fue puesta a disposición del municipio en una cuenta de la que es titular dicha entidad, como aplicación al pago de la obligación- y habida cuenta de que tal circunstancia no fue controvertida por la demandada, se abre paso a la procedencia de la devolución de tales recursos.

En el presente asunto, se controvierte el acto ficto o presunto mediante el cual se negó la solicitud de devolución de la suma de \$655.000.000, retenida por el municipio de Cáceres como consecuencia de una medida cautelar decretada dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo adelantado contra ISA, por concepto de impuesto de alumbrado público por los periodos de enero de 2013 a mayo de 2014.

El acto ficto se configuró como consecuencia de la ausencia de respuesta por parte del municipio de Cáceres frente a la solicitud de devolución presentada por la sociedad el 3 de marzo de 2017. De acuerdo con lo previsto en el artículo 399 del Estatuto Tributario Municipal, la administración contaba con el plazo que se extendía hasta el 2 de junio de 2017 para emitir un pronunciamiento y efectuar la devolución solicitada. Al transcurrir dicho término sin que se proferiera decisión expresa, operó el silencio administrativo negativo, dando lugar a un acto presunto, el cual es susceptible de control jurisdiccional.

a. Requisitos para la procedencia de la devolución por pago de lo no debido.

De acuerdo con lo expuesto en la demanda, el 15 de diciembre de 2014 el Banco Davivienda debitó de la cuenta bancaria de ISA la suma de \$655.000.000 y la trasladó a la cuenta corriente No. 897-02470-9 del Banco de Bogotá, denominada «Municipio de Cáceres – Fondo cuenta destinación específica». Este hecho no fue controvertido

²⁰ **ARTÍCULO 395.- DEVOLUCIONES DE SALDOS A FAVOR.** Los contribuyentes de los tributos administrados por la Secretaría de Hacienda o la dependencia que haga sus veces, podrán solicitar la devolución o compensación de los saldos a favor originados en las declaraciones, en pagos en exceso o de lo no debido, de conformidad con el trámite señalado en los artículos siguientes.

(...)"

²¹ **ARTÍCULO 399.- TÉRMINO PARA EFECTUAR LA DEVOLUCIÓN O COMPENSACIÓN.** La Secretaría de Hacienda o la dependencia que haga sus veces deberá devolver, previas las compensaciones a que haya lugar, los saldos a favor originados en los impuestos que administra, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma."

²² Por el cual se reglamenta parcialmente el procedimiento de gestión de las devoluciones y compensaciones y se dictan otras disposiciones. Compilado en el Decreto Único 1625 de 2016

²³ Autos del 6 de diciembre de 2006, exp. 14954, CP Ligia López Díaz y del 20 de febrero de 2008, exp. 16026, CP. María Inés Ortiz Barbosa; sentencias del 23 de septiembre de 2010, exp. 17669, CP Martha Teresa Briceño de Valencia y del 24 de octubre de 2013, exp. 18096, CP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



por el municipio de Cáceres, pues guardó silencio en la oportunidad procesal para contestar la demanda.

Tampoco se opuso en la audiencia inicial, diligencia a la que asistió, por intermedio de apoderado judicial, y en la que manifestó estar de acuerdo con los hechos narrados por el *a quo*, entre ellos el siguiente: «11. Que debido al proceso de cobro coactivo iniciado por la entidad demandada, mediante oficio No. 01112014 del 22 de noviembre de 2014, solicitó al BANCO DE DAVIVIENDA el embargo y traslado de los dineros que tuviera ISA en dicha entidad financiera por valor de \$655.000.000, lo cual fue cumplido». De igual forma, no mostró inconformidad con el problema jurídico formulado por el fallador de primera instancia²⁴.

Así las cosas, el pago forzoso debe entenderse realizado el 15 de diciembre de 2014. No obstante, la Sala reitera que el término para solicitar su devolución no se contabiliza desde esa fecha, sino a partir del **1º de febrero de 2017**²⁵, fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia de 21 de septiembre de 2016, la cual habilitó a la demandante para solicitar la devolución al prosperar la excepción de «interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo», pues como quedó dicho, fue desde ese momento que desapareció el fundamento jurídico de la medida cautelar y nació para el municipio la obligación de levantar el embargo y reintegrar los recursos retenidos.

En consecuencia, solo a partir de esa decisión judicial se configuró de manera cierta y objetiva la posibilidad de exigir la restitución de los dineros recaudados.

En este contexto no resulta aplicable el criterio jurisprudencial de la Sección, según el cual el término para solicitar la devolución de pagos en exceso o de lo no debido se cuenta desde la realización del pago²⁶, dado que ese conteo se predica en los casos en los que el acto en el que consta el pago en exceso o indebido está en firme porque ya fue decidido en sede administrativa o judicial. Al respecto, en sentencia del 7 de diciembre de 2023²⁷ señaló: *«la Sala precisa que, en aquellos eventos en los cuales por causa del incumplimiento del deber formal de declarar a cargo del contribuyente sea la Administración quien liquide la deuda fiscal, tanto los actos de determinación oficial como los fallos judiciales respecto de su legalidad constituyen títulos a favor de quien pretende la devolución de sumas pagadas indebidamente. En ese sentido, tales documentos deberán ser valorados por la Administración cuando decida las referidas peticiones de reembolso.»*

Conviene precisar que, para la fecha de presentación de la solicitud de devolución (3 de marzo de 2017), aún se encontraban en curso los procesos judiciales relacionados con la determinación de las obligaciones tributarias imputadas a ISA por concepto del impuesto de alumbrado público en los periodos enero de 2013 a mayo de 2014 (exps. 2013-01891²⁸, 2014-00826²⁹ y 2014-02104³⁰), por lo que podría considerarse, como lo hizo el *a quo*, que todavía no se había configurado el pago de lo no debido. Sin embargo, fue la sentencia del 21 de septiembre de 2016³¹ la que habilitó a la demandante para solicitar la devolución, al determinar que el fundamento del cobro coactivo era inexistente y que la medida cautelar debía levantarse.

²⁴ Fils. 115 a 118 del expediente físico 05001-23-33-000-2019-00192-01.

²⁵ según constancia de la secretaría general del Tribunal Administrativo de Antioquia, Fl. 124 expediente físico.

²⁶ Sentencias del 10 de marzo de 2016, exp. 20043, CP Jorge Octavio Ramírez; del 15 de agosto de 2018, exp. 21792, CP Milton Chaves García; del 05 de diciembre de 2018, exp. 21348, CP Stella Jeannette Carvajal Basto y del 30 de octubre de 2019, exp. 21910, CP Stella Jeannette Carvajal Basto, entre otras.

²⁷ Ver sentencia de 7 de diciembre de 2023, exp. 22685, CP Wilson Ramos Girón.

²⁸ Periodo de enero a mayo de 2013

²⁹ Periodo de enero a septiembre de 2013

³⁰ Periodo de enero de 2013 a mayo de 2014

³¹ Exp. 05001-23-33-000-2014-02267-01, Tribunal Administrativo de Antioquia



En todo caso, se advierte que tanto en la solicitud de devolución (2017) como en la insistencia (2018), la demandante relacionó detalladamente los procesos judiciales iniciados contra las tres cuentas de cobro (enero-mayo 2013; enero-septiembre 2013; enero 2013 mayo 2014), sin que el municipio emitiera pronunciamiento alguno, pese a tener pleno conocimiento del estado de dichos procesos.

Incluso para junio de 2018 -cuando ISA reiteró la solicitud de devolución-, ya había sido proferida la sentencia en segunda instancia en el proceso 2013-01891-01³² (19 de abril de 2018³³), que anuló los actos acusados y declaró que ISA no era sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el periodo enero-mayo de 2013.

En consecuencia, se entiende configurado el pago de lo no debido desde el momento en que, por orden judicial, se dio por terminado el procedimiento administrativo de cobro coactivo y nació para el municipio la obligación de levantar la medida cautelar de embargo y devolver los dineros retenidos.

Con base en lo anterior, se concluye que que la solicitud presentada el 3 de marzo de 2017 fue oportuna, pues el término de dos (2) años previsto en el artículo 398 del Estatuto Tributario Municipal comenzó a contarse desde la ejecutoria de la sentencia del 21 de septiembre de 2016 (1º de febrero de 2017)³⁴, es decir que para la fecha de la solicitud solo habían transcurrido dos meses.

Adicionalmente, para la fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia del 21 de septiembre de 2016, ya se había notificado al municipio el auto admisorio de la demanda contra la Resolución 243 AP del 29 de mayo de 2014³⁵ (acto base del proceso de cobro coactivo), tal como consta en el proceso 2014-02104-00 del Tribunal Administrativo de Antioquia (notificación del 13 de marzo de 2015³⁶; contestación del 2 de junio de 2015³⁷). Por tanto, el ente territorial conocía de la controversia judicial que afectaba la validez de la liquidación del tributo.

En virtud de lo expuesto, el municipio no ha devuelto el referido monto, a pesar de estar acreditado que: (i) existió una decisión judicial que declaró probada una excepción y ordenó la terminación del procedimiento administrativo de cobro coactivo iniciado contra ISA; (ii) se configuró del pago de lo no debido al no existir causa legal para continuar con la retención de los dineros embargados; y (iii) la solicitud de devolución por pago de lo no debido fue presentada oportunamente.

En los anteriores términos, procede la nulidad del acto ficto o presunto, por el cual el municipio de Cáceres negó la solicitud de devolución por pago de lo no debido correspondiente al impuesto de alumbrado público de los periodos enero de 2013 a mayo de 2014. En consecuencia, como restablecimiento del derecho, se ordenará al municipio de Cáceres devolver a la sociedad demandante la suma de \$655.000.000.

³² Periodo de enero a mayo de 2013

³³ Exp. 05001-23-33-000-2013-01891-01 (22062), CP Stella Jeannette Carvajal Basto.

³⁴ según constancia de la secretaría general del Tribunal Administrativo de Antioquia, Fl. 124 expediente físico.

³⁵ Periodo de enero de 2013 a mayo de 2014

³⁶ Índice 11, samai tribunal

³⁷ Índice 11, samai tribunal



b. Intereses causados.

La demandante solicitó, además de la devolución de los \$655.000.000, el reconocimiento de los intereses moratorios a que haya lugar conforme al artículo 863 del ET. Para resolver dicha pretensión, es necesario analizar dos aspectos.

En primer lugar, la sociedad sostuvo que el acto ficto o presunto se configuró el 18 de mayo de 2017, atendiendo el término previsto en el artículo 855 del ET para que la administración tributaria resuelva las solicitudes de devolución. Sin embargo, el artículo 399 del Estatuto Tributario del Municipio de Cáceres establece que el término para efectuar la devolución es de **60 días** siguientes a la fecha de presentación de la solicitud (3 de marzo de 2017). En consecuencia, al contabilizar dicho plazo, el acto ficto se configuró el **2 de junio de 2017**.

La Sala considera procedente reconocer los intereses moratorios solicitados por la actora previstos en el inciso segundo del citado artículo 863 del Estatuto Tributario, los cuales se causan a partir del día siguiente a la ejecutoria del acto o providencia que confirme total o parcialmente el saldo a favor, y hasta la fecha en que se efectúe el pago mediante giro del cheque, emisión del título o consignación.

En consecuencia, desde el día siguiente a la ejecutoria de la presente sentencia y hasta el pago efectivo, deberán liquidarse los intereses moratorios correspondientes.

Para determinar la tasa de interés y fórmula de liquidación -para los moratorios- deberá estarse a lo previsto en los artículos 864 y 635, así como al parágrafo del artículo 590 del ET, disposiciones que regulan las tarifas aplicables y metodología de cálculo en materia de intereses tributarios.

En suma, a la devolución de los dineros retenidos por el municipio de Cáceres se aplica lo dispuesto en el artículo 863 del ET, en concordancia con los artículos 864, 635 y 590 ibidem.

Las razones anteriores son suficientes para revocar la sentencia apelada y, en su lugar acceder a las pretensiones de la demanda.

COSTAS

No habrá pronunciamiento en esta providencia frente a la primera instancia, dado que no se apeló la decisión del Tribunal de no imponer costas. En ese sentido, se mantendrá la ausencia de condena prevista en el fallo impugnado.

En cuanto a la condena en esta instancia, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y conforme al acuerdo PCSJA-12355 del 28 de noviembre de 2025, se tasan las agencias en derecho en un (1) SMMLV por cada una de las instancias a cargo de la demandada. Por tanto, se ordenará al Tribunal tramitar el respectivo incidente de liquidación, conforme a las reglas consagradas en el artículo 366 del Código General del Proceso.

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:

Primero: Declarar la nulidad del acto ficto o presunto de 2 de junio de 2017.

Segundo: Como restablecimiento del derecho **Ordenar** al municipio de Cáceres, la devolución de la suma de seiscientos cincuenta y cinco millones de pesos m/cte (\$655.000.000) a favor de Interconexión Eléctrica S.A. ISA ESP, por concepto de pago de lo no debido del impuesto de alumbrado público correspondiente a los periodos de enero de 2013 a mayo de 2014, junto con los intereses moratorios a que haya lugar, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

2. CONDENAR en costas a la demandada según lo explicado en la parte motiva. En consecuencia, ordenar al Tribunal que dé trámite al respectivo incidente, conforme a lo expuesto en esta sentencia.

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

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Aclaro voto

(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>