



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

**CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, D.C., siete (07) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)**

<b>Referencia</b>	Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>Radicación</b>	08001-23-33-000-2017-00972-01 (27822)
<b>Demandante</b>	AEROPUERTOS DEL CARIBE S.A. ACSA
<b>Demandado</b>	MUNICIPIO DE SOLEDAD
<b>Tema</b>	Impuesto predial unificado año gravable 2012. Bienes de uso público

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 24 de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral, Sección B, que resolvió<sup>1</sup>:

**“PRIMERO: DECLÁRASE** la nulidad exclusivamente del aparte tachado contenido en el ordinal 1º del artículo 10 del Acuerdo No. 146 de noviembre 29 de 2011, emanado del Concejo Municipal de Soledad, así:

“ARTÍCULO 10º. ELEMENTOS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO: Son elementos del impuesto predial unificado los siguientes:

- 1º HECHO GENERADOR: El Impuesto Predial Unificado, es un gravamen que recae sobre los bienes inmuebles ubicados en la jurisdicción del Municipio de Soledad y se genera por la existencia del predio. También se gravan los bienes de la Nación, Departamento o Municipio, cuando hayan sido constituidos como establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado y de economía mixta, del orden nacional, departamental, distrital o municipal, ~~además se gravan con el impuesto las construcciones o cualquier tipo de mejoras sobre bienes de uso público de la Nación, el departamento, distrito o municipio cuando esté en manos de particulares...~~”

**SEGUNDO. DECLÁRASE** la nulidad de la Liquidación de Aforo No. FP 1034199 de septiembre 08 de 2016 y de la Resolución 005 de mayo 05 (sic) de 2017, emanadas ambas de la Secretaría de Hacienda Municipal de Soledad, mediante la cual se impuso a la parte demandante la obligación de pagar el impuesto predial unificado del inmueble con referencia catastral No. 010404100001000, que corresponde al lote de terreno del Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho **DECLÁRASE** que la Sociedad demandante ACSA, no está en la obligación de efectuar el pago por concepto de impuesto predial unificado de la vigencia **2012**.

**CUARTO: NIÉGASE** las demás súplicas de la demanda.

**QUINTO:** Sin Costas

**SEXTO:** Notifíquese personalmente el presente fallo al señor Procurador Judicial delegado ante este Tribunal.

**SÉPTIMO:** Ejecutoriada esta providencia, archivase el expediente al Despacho de la referencia”.

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

La Secretaría de Hacienda del Municipio de Soledad profirió la Liquidación Oficial de Aforo Nro. FP 1034199 del 08 de septiembre de 2016, por medio de la cual liquidó

<sup>1</sup> Índice 16 Samai del Tribunal



el impuesto predial y la sobretasa ambiental del año 2012, a cargo de la sociedad demandante, por el predio en el que se encuentra ubicado el Aeropuerto Ernesto Cortissoz identificado con la referencia catastral No. 010404100001000.

La demandante presentó recurso de reconsideración que fue resuelto mediante la Resolución No. 055 del 04 de mayo de 2017, confirmando la liquidación.

## ANTECEDENTES PROCESALES

### Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones<sup>2</sup>:

“1. **DECLARACIÓN Y CONDENAS:**

- 1.1 *Que se declare la nulidad parcial del Acuerdo No. 146 de noviembre 29 de 2011, emanado del Concejo Municipal de Soledad, “por medio del cual se adopta el estatuto tributario del municipio de Soledad”, en el numeral 1 del Artículo 10º, en la parte que dice: “...además se gravan con el impuesto las construcciones o cualquier otro tipo de mejoras sobre bienes de uso público de la Nación, el departamento, distrito o municipio cuando esté en manos de particulares”; la expresión “...Igualmente, son sujetos pasivos de los impuestos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realice el hecho gravado, a través de consorcio, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto, así mismo son sujetos pasivos del impuesto predial los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión” del numeral 3 del citado artículo 10º y el numeral 4 del artículo 17, en la parte que dice: “... con excepción de aquellos que se encuentren en manos de particulares a cualquier título”.*
- 1.2 *Que se declare la nulidad de la Liquidación Oficial de Aforo No. FP 1034199 de septiembre 8 de 2016 y de la Resolución 005 de mayo 5 de 2017 (sic), emanadas ambas de la Secretaría de Hacienda Municipal de Soledad, mediante la cual se impuso a mi mandante la obligación de pagar el impuesto predial unificado del inmueble con referencia catastral No. 010404100001000, que corresponde al lote de terreno del Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz.*
- 1.3 *Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos señalados, se declare que mi representada se encuentra a paz y salvo por concepto del impuesto predial unificado correspondiente a la vigencia de 2012”.*

A los anteriores efectos, la demandante invocó como normas vulneradas los artículos 102 de la Constitución Política; 5 de la Ley 489 de 1989; 1, 2 y 6 de la Ley 768 de 2002; 23 (parágrafo 2) de la Ley 1450 de 2011; 674 del Código Civil; y 11, 92 y 93 del Decreto 1333 de 1986.

El concepto de la violación de estas disposiciones se resume así:

Explicó que el artículo 102 de la Constitución Política señala que los bienes de uso público pertenecían a la Nación, de manera que se modificó el concepto tradicional del artículo 674 del Código Civil. Ahora, la jurisprudencia ha catalogado a los aeropuertos dentro de esta categoría al estar afectados directamente a la prestación del servicio público de transporte aéreo. Así, estos bienes carecen de un verdadero propietario dada su vocación, y no son gravados con predial.

<sup>2</sup> Índice 8 Samai del Tribunal



No obstante, hay una distinción que permite gravar excepcionalmente a quien explota el bien económicamente, pero únicamente a favor de los Distritos, como categoría especial de los municipios, en los términos de los artículos 1 y 2 de la Ley 768 de 2002. Así mismo, el artículo 6 estableció expresamente una atribución excepcional a favor de los Concejos Distritales, correspondiente en gravar con el impuesto predial los bienes de uso público cuando estuviese en manos de particulares por cualquier razón, tales como la concesión.

Dicha facultad solo fue dada a los Concejos de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, como una atribución especial y no para los demás entes territoriales, quienes solo quedaron habilitados para ello con la Ley 1617 de 2013, norma posterior al período fiscalizado.

Indicó que, si bien a partir de 2002 se permitía la imposición del impuesto sobre bienes de uso público en manos de particulares, esto no implicaba que los sujetos pasivos fueron los concesionarios del bien o que lo podían gravar los municipios.

Adujo que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, todos los bienes de uso público estaban excluidos del impuesto predial, salvo que estén expresamente gravados por la ley. Aclaró que el Concejo Municipal de Soledad expidió el Acuerdo Nro. 146 de noviembre de 2011, cuando ya estaba vigente la mencionada Ley 1450 que prohibía en forma general y permanente, el gravamen sobre bienes de uso público.

Así las cosas, las Leyes 768 de 2002 y 1430 de 2010 no gravaron expresamente estos bienes con el impuesto predial, puesto que la primera, como se dijo, habilitó a los Concejos Distritales, calidad que no ostenta la demandada, y la segunda, solo señaló quiénes eran sujetos pasivos del tributo.

Por lo anterior, tanto el acto general (Acuerdo 146 de 2011) como los de determinación, son nulos, dada la inexistencia de una ley que autorice el cobro del gravamen en el Municipio de Soledad, evidenciando una falta de competencia.

### **Oposición de la demanda**

El Municipio de Soledad controversió las pretensiones de la actora, con fundamento en los siguientes argumentos<sup>3</sup>:

De conformidad con el artículo 10 del Acuerdo 146 de 2011, son sujetos pasivos los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión, disposición que coincide con la Ley 1430 de 2010, que incluyó a estos contribuyentes en esa misma categoría.

Precisó que la norma *ibidem* fue modificada por la Ley 1607 de 2012, la cual aclaró que los bienes de uso público y obras de infraestructura continuaban excluidos del impuesto predial, excepto las aéreas ocupadas por establecimientos mercantiles e indicó como sujetos pasivos a los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión de puertos aéreos y marítimos.

Comentó que la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>4</sup> ha señalado que:

<sup>3</sup> Índice 8 Samai del Tribunal

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 22 de septiembre de 2016, exp.19866, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, del 25 de julio de 2013, exp.19420, sin identificar el ponente y del 24 de octubre de 2014, exp.18394, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



(i) el impuesto predial recaía sobre el valor del inmueble sin considerar la calidad del sujeto pasivo; (ii) eran contribuyentes del tributo los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión, (iii) la obligación nace por la propiedad nuda o plena, el usufructo y la posesión del bien<sup>5</sup> (iv) en la actualidad los bienes de uso público son objeto de gravamen en las condiciones que establezca la ley.

Por su parte la Corte Constitucional<sup>6</sup> ha aceptado que la inclusión de tenedores de inmuebles públicos sean sujetos pasivos de predial y valorización no desconoce las atribuciones de los entes territoriales.

Expuso que el Municipio de Soledad es de “*primera categoría*” según la Resolución de Certificación de Categorización Nro. 622 de 2015, por lo que no es considerado un distrito especial. Sin embargo, de acuerdo con la Constitución Política, que consagraba la autonomía de las entidades territoriales, y el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión eran sujetos pasivos del tributo, postura que también se respaldaba con el Código del Régimen Municipal que facultaba a los Concejos Municipales a imponer contribuciones para el servicio municipal.

Por lo anterior, el Acuerdo Nro. 146 de 2011 señalaba como sujetos pasivos los tenedores de dichos bienes<sup>7</sup> y concluyó que no era cierto que solo se podía gravar con este tributo cuando se tratara de distritos, pues tal afirmación significa una violación al principio de autonomía de los entes territoriales en relación con la facultad impositiva y tarifaria.

### **Sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo del Atlántico accedió a las pretensiones de la demanda y declaró la nulidad de los actos de determinación de la obligación tributaria y de un aparte del numeral 1° del artículo 10 del Acuerdo 146 de 2011, con base en lo siguiente<sup>8</sup>:

Efectuó un análisis de las normas aplicables en materia del impuesto predial para los bienes de uso público en la vigencia fiscal y concluyó que, con la expedición de la Constitución Política de 1991, el Congreso no perdió la competencia para regular el impuesto predial y, por ende, puede fijar limitaciones generales, por lo que el artículo 317 *ibidem* no es un impedimento para que el legislador establezca nuevos sujetos pasivos del tributo. Así, los entes territoriales no son soberanos en materia fiscal en relación con la creación o determinación de impuestos en sus jurisdicciones.

Explicó que el artículo 6 de la Ley 768 de 2002 se refería a la posibilidad de gravar la tenencia de los bienes de uso público en concesión, solamente por expresa decisión de la autoridad competente y para los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. Ahora, destacó que dicha autorización fue extendida a los demás distritos en el artículo 26 de la Ley 1617 de 2013.

Señaló que el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, dispuso que eran sujetos pasivos del impuesto predial los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión, lo

<sup>5</sup> También citó la sentencia de la Corte Constitucional C-876 de 2002.

<sup>6</sup> Sentencias C304 de 2012, C-876 de 2002 y C-822 de 2011

<sup>7</sup> Citó las sentencias C-183 de 2003, C-822 de 2011 y C-304 de 2012

<sup>8</sup> Índice 16 Samai del Tribunal



cual se armonizaba con el artículo 60 *ibidem* que dispone que se puede perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea y a cualquier título.

A su vez, el artículo 54 fue modificado por la Ley 1607 de 2012 reiteró la exclusión del impuesto de los bienes de uso público, siempre que no se realizaran actividades con ánimo de lucro por un particular.

Así, el *a quo* precisó que era irrelevante que los bienes de uso público fueran de la Nación, distrito, departamento o un municipio, ya que se debía observar si los bienes eran explotados por terceros.

Aclaró que el Acuerdo Nro. 146 de 2011 fue el sustento de los actos demandados, en los cuales se indicó que se configuraron los elementos del impuesto predial unificado para la vigencia del año 2012. Esta norma en su artículo 10 reitera el contenido del hecho generador consagrado en el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 768 de 2002, el cual, como se indicó antes, solo faculta a los Distritos Especiales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, concluyendo que el Municipio de Soledad no estaba facultado legalmente para gravar en esos términos los bienes de uso público<sup>9</sup>.

Explicó que en los demás casos los entes territoriales debían acudir a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, gravando únicamente las áreas ocupadas por establecimientos mercantiles de los bienes de uso público en manos de terceros.

Finalmente, se abstuvo de condenar en costas porque las partes no asumieron una conducta merecedora de la sanción.

### Recurso de apelación

La parte demandada señaló que el *a quo* no analizó íntegramente los argumentos de la contestación, las pruebas y alegatos presentados por el municipio que demuestran la obligación a cargo de la actora.

De conformidad con el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 eran sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos<sup>10</sup>.

Sostuvo que la demandante es sujeto pasivo del impuesto predial para la vigencia 2012, en la medida en que el Concejo Municipal, en uso de sus facultades, aprobó el Acuerdo Nro. 146 de 2011, vigente para la época de los hechos, que estableció los elementos esenciales del Impuesto Predial Unificado. En el artículo 10 *ibidem* se indicó que el tributo recae sobre los bienes inmuebles ubicados en jurisdicción del municipio y se genera por la existencia del predio, indicando que si son bienes de la Nación, departamento o municipio, estarán gravados cuando hayan sido constituidos como establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y de economía mixta, así como las construcciones o cualquier tipo de mejoras sobre bienes de uso público cuando estén en manos de particulares<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 25 de mayo de 2017, exp.21973

<sup>10</sup> Se refirió a la sentencia del Consejo de Estado del 5 de diciembre de 2002, exp.1469, C.P. Susana Montes de Echeverri

<sup>11</sup> Citó la sentencia C-876 de 2002



Además, la mentada norma, específicamente el numeral 3, establecía como sujetos pasivos a los tenedores de bienes inmuebles públicos a título de concesión, tal y como ocurre en el presente caso con la sociedad.

Argumentó que se cometió un yerro al acceder a la nulidad parcial de los actos administrativos porque sí se cumplieron con los elementos básicos del impuesto predial unificado, preceptuados en los artículos 9, 10 y 21 del Acuerdo Nro.146 de 2011.

Manifestó que la configuración del hecho generador puede ocurrir de manera separada a la exigibilidad del impuesto y que, para el 1 de enero de 2012, la demandante tenía a su cargo el tributo y el Tribunal confundía el hecho generador del tributo con la fecha de exigibilidad de pago del impuesto.

Indicó que los argumentos relacionados con la obligación de pago del tributo en cabeza de la Aeronáutica Civil se presumían como una confesión, la cual formaba parte integral del expediente y debía darse aplicación estricta a los medios de prueba obrantes, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables al caso concreto.

### **Oposición al recurso de apelación**

La demandante<sup>12</sup> manifestó que el Tribunal hizo un análisis juicioso y que la apelación no desvirtuó la competencia del municipio para expedir una norma que gravara de forma indiscriminada las propiedades de orden público que estuvieran administradas o entregadas en concesión. Resaltó que la Administración se abstraía de identificar las fuentes normativas vigentes a la fecha que limitaban dicha imposición del gravamen a los Concejos Distritales.

Reiteró que para la época en que se expidió el Acuerdo 146 de 2011, ya se encontraba vigente la Ley 1450 del mismo año, que estableció que: *“Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley.”*

Insistió en que la parte demandada no estaba facultada legalmente para gravar con el impuesto predial a los entonces concesionarios, porque la norma que sustentaba los actos era la Ley 1430 de 2010, que se encontraba expresamente modificada en su artículo 54, por la Ley 1607 de 2012.

En cuanto al hecho generador y la exigibilidad del impuesto, dijo que era una confusión inexistente, ya que la discusión jurídica central se desarrolló en torno a la facultad del Concejo Municipal de imponer un tributo sin contar con las facultades para ello.

Finalmente, sobre la supuesta confesión adujo que la parte intentaba dar valor probatorio, dentro de la actuación judicial, a un hecho que hace parte de la exposición de hechos.

### **Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público no se pronunció en esta oportunidad.

<sup>12</sup> Índice 11 Samai



## CONSIDERACIONES DE LA SALA

Atendiendo los cargos de apelación formulados por la parte demandada, le corresponde a la Sala analizar la legalidad del numeral 1 del Artículo 10 del Acuerdo Nro. 146 de 2011 y de los actos mediante los cuales el municipio de Soledad liquidó el impuesto predial a cargo de la sociedad demandante, por el predio en el que se encuentra ubicado el Aeropuerto Ernesto Cortissoz.

Por lo anterior, la Sala debe establecer si el municipio demandado estaba habilitado para liquidar el impuesto a la sociedad quien tenía en concesión este predio, en especial se estudiará si *i)* se evaluaron todos los argumentos de la oposición a la demanda, alegatos de primera instancia y pruebas decretadas, *ii)* si la actora era sujeto pasivo del impuesto predial para el año 2012 de conformidad con lo establecido en el citado Acuerdo Nro. 146.

Para empezar, la Sala<sup>13</sup> advierte que no está permitido que en la apelación se planteen aspectos ajenos o carentes de identidad con el grupo de razones y/o fundamentos señalados en la oposición de la demanda. El recurso que desconozca esta restricción viola el deber de lealtad entre las partes, irrespeta el debido proceso y quebranta el derecho de defensa<sup>14</sup>.

De conformidad con lo expuesto, no se hará pronunciamiento en lo concerniente a la confesión y la exigibilidad del tributo, ya que son cargos nuevos alegados por la apelante y respecto de los cuales la actora no tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de contradicción sobre ellos, ni el Tribunal la posibilidad de valorarlos para decidir.

### **1. Falta de análisis respecto de los argumentos expuestos por la demandada**

En relación con la falta de pronunciamiento de las explicaciones de la oposición de la demanda, los alegatos y pruebas, observa la Sala que, la demandada inicialmente se refirió a la sujeción pasiva del impuesto predial unificado, las modificaciones efectuadas por las leyes 1430 de 2010 y 1607 de 2012, la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional en relación con el impuesto y los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión y las facultades impositivas del municipio.

No obstante, dentro de los alegatos de conclusión de primera instancia se refirió a cargos relacionados con la confesión y la exigibilidad del tributo que, como se dijo con anterioridad, no fueron expuestos desde la oposición.

La Sala señala que los alegatos de conclusión constituyen la oportunidad procesal otorgada a las partes para que manifiesten sus impresiones respecto de lo ocurrido en la instancia correspondiente, sin que sea posible a esas alturas del proceso traer nuevos cargos o solicitar nuevas pruebas.

Por lo expuesto no prospera el cargo de apelación.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 5 de mayo de 2022, exp.25939, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>14</sup> Ver Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 1 de agosto de 2019, exp.24074 C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez



## 2. Sujeción pasiva de impuesto predial

Indica la apelante que la actora es sujeto pasivo del tributo, toda vez que el numeral 3º del artículo 10 del Acuerdo Nro. 146 de 2011, establece que son sujetos pasivos las personas naturales o jurídicas, propietarias o poseedoras de predios ubicados en el municipio de Soledad, Atlántico y en particular a los tenedores de bienes inmuebles públicos a título de concesión. Sostiene que esta sujeción está determinada en la Ley 1430 de 2010.

Sea lo primero señalar que el Tribunal accedió a las pretensiones comoquiera que el hecho generador determinado por el municipio demandado era una reproducción de lo establecido en la Ley 768 de 2002, norma que sólo facultaba a los distritos especiales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena para gravar las construcciones, edificaciones o mejoras en los bienes de uso público cuando estén en manos de particulares.

Para resolver el asunto, se pone de presente que la Ley 768 de 2002 establece:

*“ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley consagra las normas que integran el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta; su objeto es dotar a estos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que presentan éstos, considerados en particular.*

(...)

*ARTÍCULO 6o. ATRIBUCIONES. Los concejos distritales ejercerán las atribuciones que la Constitución y las leyes atribuyen a los concejos municipales. Adicionalmente ejercerán las siguientes atribuciones especiales:*

- 1. Expedir las normas con base en las cuales se reglamentarán las actividades turísticas, recreacionales, culturales, deportivas en las playas y demás espacios de uso público, exceptuando las zonas de bajamar.*
- 2. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales, el espacio público y el medio ambiente.*
- 3. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Gravar con impuesto predial y complementarios las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando ~~por cualquier razón~~, estén en manos de particulares.*

Así, que en vigencia de dicha disposición, solo los distritos mencionados en la ley precedente podían gravar los bienes de uso público<sup>15</sup>.

No obstante, la introducción del artículo 54 la Ley 1430 de 2010, expedida para la época de los hechos, determinó lo siguiente:

*“ARTÍCULO 54. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. **En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión (...)**” (resaltos de la Sala)*

Esta norma fue modificada por el artículo 177 de la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012 así:

<sup>15</sup> Se pueden consultar las sentencias del 25 de mayo de 2017, exp.21973 C.P. Milton Chaves García y del 3 de diciembre de 2020, exp.23505, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E).





*“ARTÍCULO 54. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto.*

*En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por establecimientos mercantiles. Son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos.*

*En este caso la base gravable se determinará así:*

- a) Para los arrendatarios el valor de la tenencia equivale a un canon de arrendamiento mensual;*
- b) Para los usuarios o usufructuarios el valor del derecho de uso del área objeto de tales derechos será objeto de valoración pericial;*
- c) En los demás casos la base gravable será el avalúo que resulte de la proporción de áreas sujetas a explotación, teniendo en cuenta la información de la base catastral.*

Ahora, con efectos de determinar en qué momento los demás municipios quedaron habilitados para gravar los bienes de uso público, se trae a colación lo señalado por esta Sección. En el proceso 23505<sup>16</sup>, se reconoció que las Leyes 1430 de 2010 y 1607 de 2012, *“expresamente consagran como sujeto pasivo del impuesto a los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión”*.

No obstante, en el proceso 21973<sup>17</sup> se indicó lo siguiente:

*“En todo caso, la Sala reitera que conforme con el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, los municipios y distritos del país pueden gravar con el impuesto predial, las áreas comerciales dentro de las áreas objeto del contrato de concesión, correspondientes a puertos aéreos y marítimos, que son bienes de uso público. En este evento, son sujetos pasivos del impuesto predial los tenedores, “título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial”.*

De lo anterior, se desprende que la posición de la Sala consiste en que, si bien la Ley 1430 de 2010 modificó la sujeción pasiva, incluyendo a los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión, solo con la mentada Ley 1607 de 2012, todas las entidades territoriales quedaron facultadas para gravar las áreas comerciales de los puertos aéreos y marítimos.

Además, la Ley 1617 de 2013, en su artículo 26 numeral 3, fue la que facultó a todos los municipios para gravar *“las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando estén en manos de particulares”*.

Empero, las leyes 1607 de 2012 y 1617 de 2013, son posteriores a la causación del impuesto demandado, de lo que se desprende que no son aplicable al caso concreto.

En consecuencia, como la norma municipal que contemplaba el hecho generador estaba amparada únicamente en lo dispuesto en la Ley 768 de 2002, en donde se facultó exclusivamente a los concejos de los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta para gravar las *“construcciones, edificaciones o*

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 3 de diciembre de 2020, exp.23505, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E).

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 25 de mayo de 2017, exp.21973, C.P. Milton Chaves García.



cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando estén en manos de particulares”, se comparte la decisión del tribunal, puesto que la demandada no estaba legalmente facultada para gravar los bienes de uso público en dichos términos.

Ahora bien, si en gracia de discusión se argumentara que la mera determinación del sujeto pasivo, bajo los lineamientos de la Ley 1430 de 2010, habilitaba al municipio para gravar a la actora, se debe tener en cuenta que la demandada superó las facultades dadas por la ley.

Lo anterior, en la medida en que la norma *ibidem* señaló que “en materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión”. No obstante, el Acuerdo Nro. 146 de 2011 tomó como hecho generador “las construcciones o cualquier tipo de mejoras sobre bienes de uso público de la Nación, el departamento, distrito o municipio cuando esté en manos de particulares”. Es decir, sobrepasó lo dispuesto por dos razones: (i) se gravó cualquier tenencia de inmuebles, dejando de lado que la voluntad del legislador era imponer el tributo a los que ostentaban el título de concesión y (ii) se limitó el hecho a mejoras o construcciones cuando la ley solo consagró la tenencia del bien, sin hacer alusión a alguna intervención del concesionario.

Así las cosas, considera la Sala que el Municipio de Soledad no estaba facultado legalmente para gravar con el impuesto predial los bienes de uso público de la Nación o del Municipio, en los términos establecidos en el acuerdo municipal.

Al declararse la nulidad parcial del acto general que sustentó jurídicamente los actos de determinación, estos últimos corren la misma suerte que el primero.

Al no prosperar el recurso de apelación le correspondería a la Sala confirmar la sentencia apelada, no obstante, se observa que hay un error en la parte resolutive en cuanto a la identificación de la fecha de uno los actos de determinación, de ahí que deba modificarse el ordinal segundo de la decisión recurrida.

### Condena en costas

Finalmente, en esta instancia, no habrá lugar a condena en costas porque en el expediente no se probó su causación como lo exige el numeral 8 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.

En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### FALLA

1. **Modificar** el ordinal segundo de la sentencia proferida el 24 de marzo de 2023 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral, Sección B, el cual quedará así:

**“DECLÁRASE** la nulidad de la Liquidación de Aforo No. FP 1034199 de septiembre 08 de 2016 y de la Resolución 005 de mayo 04 de 2017, emanadas ambas de la Secretaría de Hacienda Municipal de Soledad, mediante las cuales se impuso a la parte demandante la obligación de pagar el impuesto predial unificado del inmueble con referencia catastral No.



010404100001000, que corresponde al lote de terreno del Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz, de conformidad con la parte motiva de esta providencia”

2. **Confirmar** en lo demás la sentencia apelada
3. Sin condena en costas en esta instancia.

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

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

(Firmado electrónicamente)  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Presidenta

(Firmado electrónicamente)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

(Firmado electrónicamente)  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

(Firmado electrónicamente)  
**WILSON RAMOS GIRÓN**

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador>