



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

**CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)**

<b>Referencia</b>	Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>Radicación</b>	13001-23-33-000-2016-00380-01 (28134)
<b>Demandante</b>	SOCIEDAD AEROPORTUARIA DE LA COSTA S.A SACSA
<b>Demandado</b>	DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS
<b>Temas</b>	Impuesto Predial Unificado años gravables 2011 y 2012. Debido proceso. Derecho de defensa. Acto previo.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 17 de junio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Bolívar, Sala de Decisión Nro. 001, que resolvió lo siguiente:

**“PRIMERO:** Declarar la nulidad de las resoluciones No. 176482, 176483, 176484, 176485, 176486, 176487 del 2 de septiembre de 2014, por las cuales la Secretaría de Hacienda Pública Distrital de Cartagena de Indias determinó, a cargo de SACSA, el Impuesto Predial Unificado (IPU) y la sobretasa medioambiental (SMA) por las vigencias 2011 y 2012; así como de la Resolución AMC-RES-004575-2015 de octubre 14 de 2015, por la cual se resolvió el recurso de reconsideración contra aquellas; por las razones expuestas.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, se declara que la Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A. -SACSA- no está obligada a pagar suma alguna, por concepto de impuesto predial unificado y sobretasa ambiental durante los años gravables 2011 y 2012, respecto de los predios con matrículas catastrales No. 01-02-0556-0001-000, 01-02-0577-0022-000, 01-02-0577-0018-000, 01-02-0579-0011-000, 01-02-0580-0023-000 y 01-02-0577-0007-000.

**TERCERO:** Condenar en costas a la parte demandada.

(...)”<sup>1</sup> (negrilla del original).

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

La Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A. (en adelante SACSA) y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil suscribieron el Contrato de Concesión Nro. 0186 el 9 de agosto de 1996, en el que se pactó la administración y explotación económica del Aeropuerto Rafael Núñez.

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias (en adelante Distrito de Cartagena) expidió las Liquidaciones Oficiales Nro. 176482, 176483, 176484, 176485, 176486 y 176487, del 2 de septiembre de 2014, que determinaron el impuesto predial unificado y la sobretasa ambiental para las vigencias 2011 y 2012 a cargo de SACSA con relación a los predios identificados catastralmente con los Nros. 01-02-0556-0001-000, 01-02-0577-0022-000, 01-02-0577-0018-000, 01-02-0579-0011-000, 01-02-0580-0023-000 y 01-02-0577-0007-000.

<sup>1</sup> Samai, índice 2, página 17. “ED\_CARPETAEL\_13001233300020160038(.zip) NroActua 2” “10SentenciaPrimerInstancia”



La sociedad presentó recursos de reconsideración contra las anteriores decisiones, pero la entidad territorial las confirmó mediante la Resolución Nro. AMC-RES-004575-2015 del 14 de octubre de 2015, que resolvió todos los recursos interpuestos.

## 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>:

#### “PRIMERA

*Que son nulos los siguientes actos administrativos, por haber sido expedidos con violación a las normas nacionales y municipales a las que hubieren tenido que sujetarse:*

1. **La Resolución N° 176482 de septiembre 2 de 2014** mediante la cual la Secretaría de Hacienda Pública Distrital de Cartagena de Indias liquida de aforo a cargo de SACSA el Impuesto Predial Unificado (IPU) y la Sobretasa Medioambiental (SMA) por las vigencias 2011 y 2012, sobre el predio identificado con la **referencia catastral número 01-02-0556-0001-000**, administrado por SACSA, en el cual funciona la **plataforma de estacionamiento de aeronaves**.
2. **La Resolución N° 176483 de septiembre 2 de 2014** mediante la cual la Secretaría de Hacienda Pública Distrital de Cartagena de Indias liquida de aforo a cargo de SACSA el Impuesto Predial Unificado (IPU) y la sobretasa Medioambiental (SMA) por las vigencias 2011 y 2012, sobre el predio identificado con la **referencia catastral número 01-02-0577-0022-000**, administrado por SACSA, en el cual funciona **la estación de abastecimiento de combustibles para las aeronaves**.
3. **La Resolución N° 176484 de septiembre 2 de 2014** mediante la cual la Secretaría de Hacienda Pública Distrital de Cartagena de Indias liquida de aforo a cargo de SACSA el Impuesto Predial Unificado (IPU) y la sobretasa Medioambiental (SMA) por las vigencias 2011 y 2012, sobre el predio identificado con la **referencia catastral número 01-02-0577-0018-000**, administrado por SACSA.
4. **La Resolución N° 176485 de septiembre 2 de 2014** mediante la cual la Secretaría de Hacienda Pública Distrital de Cartagena de Indias liquida de aforo a cargo de SACSA el Impuesto Predial Unificado (IPU) y la sobretasa Medioambiental (SMA) por las vigencias 2011 y 2012, sobre el predio identificado con la **referencia catastral número 01-02-0579-0011-000**, administrado por SACSA.
5. **La Resolución N° 176486 de septiembre 2 de 2014** mediante la cual la Secretaría de Hacienda Pública Distrital de Cartagena de Indias liquida de aforo a cargo de SACSA el Impuesto Predial Unificado (IPU) y la sobretasa Medioambiental (SMA) por las vigencias 2011 y 2012, sobre el predio identificado con la **referencia catastral número 01-02-0580-0023-000**, administrado por SACSA.
6. **La Resolución N° 176487 de septiembre 2 de 2014** mediante la cual la Secretaría de Hacienda Pública Distrital de Cartagena de Indias liquida de aforo a cargo de SACSA el Impuesto Predial Unificado (IPU) y la sobretasa Medioambiental (SMA) por las vigencias 2011 y 2012, sobre el predio identificado con la **referencia catastral número 01-02-0577-0007-000**, administrado por SACSA.
7. **Resolución AMC-RES-004575-2015 de octubre 14 de 2015** mediante la cual la Secretaría de Hacienda Pública Distrital de Cartagena de Indias resolvió un recurso de reconsideración interpuesto por SACSA contra las resoluciones 176482, 176483,

<sup>2</sup> Samai, Índice 2, “2ED\_CARPETAEL\_13001233300020160038(.zip) NroActua 2”, “01-13001233300020160038000 Cuaderno 1”, páginas 6 y 7.



176484, 176485, 176486 y 176487 de 2 de septiembre de 2014, confirmándolas en su integridad.

## **SEGUNDA**

*Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se restablezca el derecho de la **SOCIEDAD AEROPORTUARIA DE LA COSTA S.A. SACSA**, reconociendo que no tenía la calidad de sujeto pasivo del Impuesto Predial en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, ni de sus sobretasas durante los años gravables 2011 y 2012, por los predios con matrículas catastrales números 01-02-0556-0001-000, 01-02-0577-0022-000, 01-02-0577-0018-000, 01-02-0579-0011-000, 01-02-0580-0023-000 y 01-02-0577-0007-000, todos los cuales son predios de uso público de propiedad de la Nación, que administra en concesión.”* (Negrilla del original)

A los anteriores efectos, el demandante invocó como violados los artículos 29, 95 y 363 de la Constitución Política; 42, 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011; 23 de la Ley 1450 de 2011; 1, 683, 712 y 715 a 719 del Estatuto Tributario Nacional; y 234 y 394 del Acuerdo Nro. 041 de 2006 expedido por el Concejo Distrital de Cartagena.

El concepto de la violación de esas disposiciones se resume a continuación:

### **1. Inexistencia de la obligación sustancial y aplicación retroactiva del avalúo catastral.**

Transcribió el artículo 1 del Estatuto Tributario Nacional y los artículos 137 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Explicó que el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 estableció que los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión son sujetos pasivos del impuesto predial, norma que empezó a regir desde el 1 de enero de 2011. Por lo anterior, a su juicio debía modificarse el Acuerdo Nro. 041 de 2006 para incluir la base gravable y la tarifa aplicable en estos casos, en virtud de los artículos 338 y 363 de la Constitución. Pero, como la entidad territorial omitió realizar la modificación referida, no se causó la obligación sustancial del impuesto predial.

Reprochó que la demandada aplicara de forma retroactiva el avalúo catastral realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC) a través del Oficio Nro. 1132012EE4838-01-F:1-A:0 del 15 de noviembre de 2012 violando los artículos 60 y 65 del Acuerdo 41 de 2006. Además, indicó que el acto de avalúo solo fue notificado al Distrito de Cartagena en el año de su expedición, por lo que la demandante únicamente pudo conocer su contenido el 15 de marzo de 2014.

Sostuvo que el oficio del IGAC demuestra que no existía un avalúo catastral de las construcciones incorporadas a los predios para los años 2011 y 2012, por lo que el aumento de la base gravable en las Resoluciones Nro. 176482 y 176483 no corresponde al valor incorporado en el catastro para la fecha de causación del tributo.

### **2. Violación de la exención dispuesta por el legislador**

Puso de presente que el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 establece que todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo los que sean expresamente gravados por la ley.

Indicó que, debido a lo anterior, los predios objeto de la discusión no podían ser gravados con el impuesto predial para el año 2012 porque son bienes de uso público



al corresponder a aeropuertos e instalaciones destinados a facilitar la navegación aérea, de conformidad con la Ley 105 de 1993, la Ley 787 de 2002, los artículos 1808 a 1811 del Código de Comercio, los artículos 674 a 678 del Código Civil y el artículo 63 de la Constitución.

Destacó que, como la demandante no es propietaria del Aeropuerto Rafael Núñez, le es imposible cambiar su naturaleza de bien de uso público, por lo que es improcedente gravar a su cargo los predios y edificaciones ya que la exclusión sería nugatoria.

### **3. Improcedencia de la liquidación de la sobretasa ambiental ante ausencia del tributo principal**

Planteó que el artículo 234 del Acuerdo Nro. 041 de 2006 prevé que la base gravable de la sobretasa ambiental será el avalúo catastral sobre el cual se liquida el impuesto predial, de modo que es un tributo accesorio que sigue la suerte del principal. De esta forma, comoquiera que SACSA no es sujeto pasivo del impuesto predial, es improcedente el cobro de la sobretasa ambiental.

### **4. Notificación de la liquidación sin notificación previa de la intención de la Administración**

Aseguró que la declaración del impuesto predial fue sustituida por la facturación del tributo, la cual es notificada por la Administración al sujeto pasivo con detalle de los elementos del tributo, la cual no se considera una liquidación de aforo.

Manifestó que la entidad territorial omitió expedir un acto previo, que anuncie al contribuyente el inicio de un proceso liquidatorio cuando no fue emitida la factura, por lo que violó el debido proceso e incurrió en nulidad de lo actuado al desconocer el artículo 59 del Acuerdo Nro. 041 de 2006.

### **5. Falta de motivación, desviación de poder y violación de los principios de buena fe, confianza legítima, justicia y equidad**

Indicó que la Administración no especificó la razón por la cual no resultaba aplicable la exclusión de la Ley 1450 de 2011, si existía una factura, la fecha exacta del plazo establecido, y cuál es el acto administrativo por el cual se adoptó la Ley 1430 de 2010 para extender el tributo o la valoración de los derechos que grava<sup>3</sup>.

Relató que es insuficiente decir que la demandante no ha pagado el impuesto para fundamentar los actos acusados, debido a que se ha sostenido una ardua controversia con el Distrito de Cartagena que llevó a la revocatoria de la Resolución Nro. 329 de 2008 por vigencias anteriores.

Señaló que, por lo expuesto, la demandada incurrió en diferentes violaciones a la normativa vigente, así como los principios de buena fe y confianza legítima, al actuar contra sus propios actos.

Puso de presente que la Corte Constitucional precisó que no es posible asimilar los derechos gravados con los sujetos pasivos, de modo que es improcedente

<sup>3</sup> Citó la sentencia de la Corte Constitucional T- 964 de 2009 y las sentencias del Consejo de Estado, del 04 de julio de 2016, Radicado 4261, C.P. Jacobo Pérez Escobar y del 14 de septiembre de 1990, Radicado 2508, C.P. Consuelo Sarria Olcos.





considerar a los concesionarios como obligados cuando no ostentan el derecho de dominio o la posesión sobre los bienes, pues no son situaciones equivalentes<sup>4</sup>.

Manifestó que, por su parte, el Consejo de Estado ha referido que le correspondía al Concejo determinar la base gravable del tributo<sup>5</sup>, por lo que al considerarse el valor que el IGAC estipuló para liquidar el impuesto, se utilizó una base definida para los propietarios, calidad que no ostenta la demandante.

### **Oposición a la demanda**

El Distrito de Cartagena controvirtió las pretensiones de la demanda señalando que el impuesto predial es aquel que se genera por la existencia de un predio ubicado en la jurisdicción territorial y su sujeto pasivo es el propietario o poseedor del bien.

Precisó que el Acuerdo 041 de 2006 exige cumplir algunos requisitos para que procedan las exclusiones de la base gravable, que deben acreditarse por el contribuyente.

Puso de presente que el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 establece nuevos sujetos pasivos de impuestos territoriales, sin contemplar alguna condición ni que sea necesario que la entidad territorial modifique sus normas.

Aseguró que los bienes que conforman la infraestructura aeronáutica de la Nación son de uso público y, en ese sentido, la Administración expidió la Resolución Nro. AMC-RES000611-2013 excluyendo los bienes que conforman la estructura aeronáutica de Cartagena del impuesto predial y de la sobretasa del medio ambiente.

Explicó que el artículo 6 de la Ley 768 de 2002 prevé, como atribución de los concejos distritales, la posibilidad de gravar con el impuesto predial los bienes de uso público cuando estén en manos de particulares<sup>6</sup>.

### **Sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión No. 001, accedió a las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandada, de conformidad con las siguientes consideraciones:

Explicó que esta Sección<sup>7</sup> sostuvo que, cuando el contribuyente no tiene la obligación de declarar, es inaplicable el procedimiento de liquidación de aforo y la autoridad debe expedir un acto previo a la determinación del tributo para dar lugar a la discusión de los elementos de la obligación y, así, garantizar el debido proceso.

Indicó que el Consejo de Estado resolvió un asunto con identidad de partes y concluyó que es improcedente expedir un acto de determinación del impuesto predial y de la sobretasa de medioambiente sin la existencia de un acto previo, ya que vulnera el debido proceso<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-822 del 2 de noviembre de 2011.

<sup>5</sup> Citó la Sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta. Radicado 18141. CP. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>6</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-304 de 2012 y C-183 de 2003.

<sup>7</sup> Invocó la sentencia del 18 de octubre de 2018, exp. 22892, CP. Milton Chaves García.

<sup>8</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 14 de mayo de 2020, Radicado 22957, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



Realizó consideraciones generales sobre la posibilidad de gravar con el impuesto predial a los bienes de uso público y relacionó los hechos que encontró probados en el expediente.

Precisó que el Estatuto Tributario del Distrito de Cartagena no contempla la obligación de presentar la declaración del impuesto predial debido a que se liquida mediante factura, cuenta de cobro o estado de cuenta.

Por lo anterior, en este caso, consideró que era innecesario llevar a cabo un emplazamiento, debido a que no había lugar a aplicar el procedimiento de aforo. Sin embargo, antes de expedir las liquidaciones oficiales, la entidad demandada debió poner en conocimiento del contribuyente la factura, cuenta de cobro o estado de cuenta del impuesto, vulnerando el derecho al debido proceso y de defensa.

Aseguró que la demandante no pudo conocer las razones por las cuales se le consideraba sujeto pasivo del impuesto. En el mismo sentido, advirtió que, contrario a lo referido por la demandada, el recurso de reconsideración no era la oportunidad para que el contribuyente controvertiera las decisiones tributarias, se requería un acto previo.

Consideró procedente la condena en costas en virtud de los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso.

### **Recurso de apelación**

La parte demandada aseguró que no estaba obligado a adelantar un procedimiento previo de requerimiento al demandante para declarar su obligación tributaria, por lo que solicitó revocar la decisión del Tribunal y se condene en costas a la demandante.

Insistió en que el Acuerdo Nro. 041 de 2006 exige cumplir algunos requisitos para que procedan las exclusiones de la base gravable; que el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 establece nuevos sujetos pasivos sin condiciones y sin que sea necesario modificar las normas del orden territorial; que la Resolución Nro. AMC-RES000611-2013 reconoce que el aeropuerto es un bien de uso público, pero puede ser gravado conforme el artículo 6 de la Ley 768 de 2002; y que es un simple recaudador de la sobretasa de medioambiente.

Además, aseguró que el impuesto predial se causa el primero de enero de cada año, por lo que la Secretaría de Hacienda adelanta una operación administrativa a liquidar el tributo.

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

La demandante señaló que los argumentos planteados por el Distrito de Cartagena omiten que: *i)* el artículo 715 del Estatuto Tributario Nacional establece que se debe notificar previamente al contribuyente sobre la apertura del procedimiento de determinación oficial, *ii)* la falta de notificación previa violó el derecho de defensa, *iii)* los predios en cuestión son bienes de uso público y, como tales, están exentos del impuesto predial por el parágrafo 2º del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, *iv)* se utilizaron de forma retroactiva los avalúos catastrales generados después de septiembre de 2012, y *v)* las resoluciones demandadas carecen de una motivación adecuada.



Señaló que está probado que el contrato de concesión tenía como objeto la prestación de un servicio público y que la entrega material no dio lugar a la transferencia de derechos reales sobre el inmueble.

Relató que el Comunicado Nro. 1132013EE093-O1 del 22 de agosto de 2013 del IGAC señaló que la última resolución catastral del predio en el que opera el Aeropuerto ocurrió en el año 2009, para la vigencia fiscal 2010, y lo único que se verificó fue la destinación de “uso del inmueble”.

Finalmente reiteró los argumentos de la demanda y solicitó que se confirmara la sentencia de primera instancia.

### **Concepto del Ministerio Público**

El agente del Ministerio Público guardó silencio.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de las Resoluciones Nro. 176482, 176483, 176484, 176485, 176486, 176487 del 2 de septiembre de 2014, y la resolución Nro. AMC-RES-004575-2015 del 14 de octubre de 2015, expedidas por el Distrito de Cartagena, por medio de las cuales se determinó el impuesto predial unificado y la sobretasa medioambiental a cargo de SACSA por las vigencias 2011 y 2012.

La demandada reiteró los argumentos de la contestación de la demanda y, además, planteó que el Distrito de Cartagena no se encontraba obligado a adelantar un procedimiento previo de requerimiento al contribuyente.

Para resolver, tal como se puso de presente en la sentencia del 11 de febrero de 2021, exp. 24244, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, de forma pacífica<sup>9</sup>, esta Sección señaló que cuando el contribuyente no tiene la obligación de declarar, es innecesario agotar el procedimiento previsto para proferir la liquidación oficial de aforo, dado que este último comprende entre otros actos, proferir un emplazamiento que surge solamente, se reitera, cuando se incumpla la obligación de declarar. Sin embargo, la administración tiene que expedir un acto previo que le permita controvertir la obligación tributaria antes de su determinación, pues de lo contrario se viola su derecho al debido proceso.

Además, es útil traer a colación que la Sección decidió litigios con identidad de partes y de *litis*, aunque por periodos diferentes, en las sentencias del 14 de mayo de 2020, exp. 22957, y del 28 de septiembre de 2023, exp. 27735, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

En dichas providencias, la Sala puso de presente los artículos 59 y 342 del Acuerdo Nro. 041 de 2006 del Distrito de Cartagena establecen que el impuesto predial en esa entidad territorial se liquida mediante factura, cuenta de cobro o estado de cuenta, de tal modo que no existe la obligación formal de declarar.

<sup>9</sup> Al respecto, ver las sentencias del 12 de noviembre de 2015, exp. 20633, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; del 18 de octubre de 2018, exp. 22892, C.P. Milton Chaves García; y del 15 de noviembre de 2018, exp. 23552 C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



Por lo anterior, al igual que en las providencias reiteradas, se concluye que en este caso no es procedente el procedimiento de aforo, *“toda vez que es un trámite particular dirigido contra quienes, estando obligados a presentar declaraciones tributarias, omitan su cumplimiento, por lo tanto, si en el ordenamiento local no está prevista la obligación de declarar el tributo, frente a este, el procedimiento de aforo se torna improcedente”*.

En el presente caso, la Resolución Nro. AMC-RES-004575-2015 del 14 de octubre de 2015 reconoce esta situación al señalar que *“El distrito de Cartagena de Indias, no optó por establecer la declaración anual por lo que no le obliga la aplicación de los art. 715 a 719 del ETN, no es el contribuyente quien realiza la declaración para presentarla a la administración con base al autoavalúo, es la administración la que la realiza y cumpliendo con el debido proceso, la pone a consideración del contribuyente a través del mecanismo de notificación personal, para que ésta sea controvertida en los términos a que bien tenga”*.<sup>10</sup>

No obstante, atendiendo la postura pacífica previamente enunciada, la Sala indicó en los precedentes que *“Aunque la administración no estaba obligada a agotar el proceso de aforo, para la Sección no es procedente el trámite que se adelantó, esto es, la expedición directa de las resoluciones por medio de las cuales se «determina el impuesto predial unificado y la sobretasa del medio ambiente», por cuanto tal actuación viola los derechos al debido proceso y a la defensa”*.

En este caso, al igual que ocurrió en los precedentes expuestos, la Sala advierte que en el expediente no obra factura, cuenta de cobro o estado de cuenta del impuesto predial por los períodos 2011 y 2012 y, de conformidad con los considerandos de las liquidaciones oficiales acusadas<sup>11</sup>, la demandada no hizo referencia a la expedición y notificación de actos previos a la determinación del tributo, por lo cual la actuación administrativa vulneró el derecho al debido proceso y a la defensa de la sociedad.

Por lo anterior, la demandante no pudo conocer las razones por las cuales consideraba que era sujeto pasivo del impuesto predial por los años 2011 y 2012 y, de igual modo, se le impidió discutir esa connotación y los factores tenidos en cuenta para fijar el tributo, antes de la expedición de los actos de determinación.

Como lo indicó el Tribunal, la Resolución Nro. AMC-RES-004575-2015 del 14 de octubre de 2015 afirmó que el recurso de reconsideración era la oportunidad para que el demandante ejerciera su derecho de defensa y, al resolverlo, se le garantiza su derecho al debido proceso<sup>12</sup>. Empero, como se indicó en las providencias reiteradas, esta afirmación no es de recibo, pues se insiste en que este derecho solo se garantiza con la existencia de un acto previo que permita al interesado discutir su calidad de sujeto pasivo y los demás elementos del tributo.

Así las cosas, el Distrito de Cartagena debió realizar una interpretación armónica de la normativa local y el artículo 42 de la Ley 1437 de 2011, lo cual le permitiría concluir que, previo a expedir la liquidación del impuesto, tenía la obligación legal de informarle a la actora las razones por las cuales consideraba que se tenía que pagar el tributo, pues de lo contrario, se vulneran el derecho al debido proceso y el derecho de defensa de la contribuyente.

Por lo expuesto, no prospera la apelación, motivo por el que será confirmada la decisión de primera instancia, sin que sea necesario analizar los demás puntos de la apelación relacionados con la calidad de sujeto pasivo de la demandante y la

<sup>10</sup> Samai, índice 2, “1\_1\_130012333000201600380011EXPEDIENTEDIGICARPETAEL20230921145558”, documento “01-13001233300020160038000 Cuaderno 1”, página 105.

<sup>11</sup> *Ibidem*, páginas 62 a 73.

<sup>12</sup> *Ibidem*, página 104.





posibilidad de gravar con el impuesto predial los bienes entregados en concesión. Además, se mantendrá la condena en costas impuesta por el Tribunal, en tanto que la misma no fue objeto de reparo.

De otro lado, no se impondrá condena en costas procesales en esta instancia porque no fue demostrada su causación, según lo exige el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable en virtud del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

### FALLA

1. **Confirmar** la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de decisión Nro. 001, el 17 de junio de 2022.
2. **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**  
Aclaro el voto

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>