



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

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá, D.C., once (11) de junio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 76001-23-33-000-2020-00216-02 (30673)
Demandante: INVIAS
Demandada: Distrito Especial de Buenaventura
Temas: Predial. Bien de uso público en concesión. Sujeto pasivo. Devolución

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el Instituto Nacional de Vías (en adelante INVIAS) y la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura SA (en adelante la sociedad portuaria)¹, contra la sentencia del 13 de diciembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que resolvió:

Primero: Negar las pretensiones de la demanda.

Segundo: Ordenar al INVIAS adelantar el proceso de recobro de la obligación al concesionario del predio Parqueadero de Las Tractomulas, matrícula inmobiliaria 372-20495.

Tercero: Condenar en costas a la parte actora a favor del distrito de Buenaventura. Las agencias en derecho se fijan en \$8.066.794².

ANTECEDENTES

Actuación administrativa

Con la Factura 0321.1.54-1368-2019 del 24 de septiembre de 2019 -acto demandado-, el Distrito Especial de Buenaventura liquidó a cargo del INVIAS y de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura SA, en su calidad de propietario y concesionaria, respectivamente -calidades que no se discuten³-, el impuesto predial unificado IPU y la sobretasa ambiental del periodo 2019⁴, respecto del predio con matrícula inmobiliaria 372-20495 y cédula catastral 01-01-0002-0014-000. Con la Resolución 0321-2392-2019 del 19 de diciembre de 2019 -acto demandado-, la administración resolvió el recurso de reconsideración y acogió el argumento de la sociedad portuaria según el cual se trata de un bien fiscal y no de uso público, razón por la que estimó que no aplica el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012 -fundamento del acto recurrido- y, en consecuencia, concluyó que el único sujeto pasivo del tributo es el propietario del predio, esto es, el INVIAS, y modificó

¹ Samai tribunal, índices 51 y 64. Mediante auto del 26 de febrero de 2024 el tribunal vinculó al proceso a la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura como «*litis consorte necesaria por pasiva*». Según se afirmó, «*surge la necesidad de articular los efectos de la sentencia con el contrato de concesión y la figura de la subrogación como acreedor por el pago de un impuesto realizado por un tercero*». Confirmado con auto del 19 de julio de 2024, por el que se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la sociedad portuaria, porque a juicio del *a quo*, el inmueble conocido como Parqueadero de las Tractomulas pertenece a la concesión 009 de 1994, de la que esta es concesionaria, lo que no se discute. En el recurso de apelación, la Sociedad Portuaria solicitó declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y su consecuente desvinculación del proceso.

² Samai tribunal, índice 102.

³ En la demanda -reforma integrada- se relacionaron 16 predios que hacen parte del Puerto de Buenaventura. El INVIAS indicó que el predio de esta litis se asocia al Contrato de Concesión 009 del 21 de febrero de 1994, concesionario Sociedad Portuaria de Buenaventura.

⁴ \$1.613.356.920, de los cuales \$1.521.165.096 corresponden al IPU y \$92.191.824 a la sobretasa ambiental.



el acto recurrido solo en ese sentido -mantuvo el valor liquidado-.

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), la demandante formuló las siguientes pretensiones⁵:

Primera: Que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, ordene inaplicar el Artículo 23 del Acuerdo 017 del 2017 expedido por el Concejo Distrital de Buenaventura; por desconocer que las normas señaladas en los hechos solo permiten cobrar el impuesto predial unificado en inmuebles de uso público concesionados, a los terceros que los explotan mercantilmente.

Segunda: Se declare y decrete la nulidad de los siguientes actos administrativos, todos expedidos por el Distrito de Buenaventura:

1. Resolución Factura No. 0321.1.54-1368-2019 del 24 de septiembre de 2019.
2. Resolución No. 0321-2392-2019 del 19 de diciembre de 2019 por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración.

Tercera: Que como consecuencia de lo anterior se restablezca el derecho de INVIAS declarando que INVIAS no es el sujeto pasivo del Impuesto Predial Unificado ni de la sobretasa ambiental determinado en los actos administrativos aquí demandados.

Cuarta: Que como consecuencia de lo anterior se restablezca el derecho de INVIAS ordenando al demandado a que se le restituya al INVIAS lo que este haya cancelado por Impuesto Predial y la Sobretasa Ambiental sobre el predio descrito en esta demanda para la vigencia 2019.

Subsidiaria de la Cuarta: En el caso de no haberse realizado pago alguno, declarando que INVIAS no está obligado a pagar al Distrito de Buenaventura las sumas determinadas en los actos demandados.

Quinta: Que se condene en costas a la entidad demandada.

Sexta: Que se ejecute la sentencia en los términos señalados por el Capítulo VI del Título V del CPACA.

Invocó como vulnerados los artículos 4, 29, 63, 287 y 338 de la CP (Constitución Política); 674 del CC (Código Civil); 166 y 167 del Decreto Ley 2324 de 1984; 5 de la Ley 1 de 1991; 70 de la Ley 336 de 1996; 6.3 de la Ley 768 de 2002; 97 de la Ley 1437 de 2011; 23 de la Ley 1450 de 2011; 177 de la Ley 1607 de 2012; 26.3 de la Ley 1617 de 2013; y 27 literal d) y 234 del Acuerdo Distrital 17 de 2017; así como el Decreto 1873 de 2008 y la Resolución Distrital 1342 de 2018, bajo el siguiente concepto de violación:

Con la expedición de los actos demandados, la administración desconoció las normas que regulan el IPU sobre bienes de uso público -leyes y acuerdos- y la jurisprudencia, vulneró el debido proceso y el principio de legalidad, se extralimitó en sus funciones e incurrió en falsa motivación. Ello, porque pasó por alto que los puertos son bienes de uso público no gravados con dicho impuesto y que no adquieren la naturaleza de bienes fiscales por estar en concesión -el argumento de tratarse de un bien fiscal fue el sustento del acto que decidió el recurso de reconsideración contra la factura-. Por disposición legal, cuando los particulares explotan económicamente bienes de uso público bajo concesión, son los sujetos pasivos del tributo, lo que descarta la sujeción pasiva del propietario y la solidaridad en el pago -pago de lo no debido-. Con todo, no está probado que la entidad sea propietaria de un establecimiento de comercio en el inmueble y se deben tener en cuenta las cláusulas de los contratos de concesión y sus otrosíes, que determinan el riesgo

⁵ Samai Tribunal, índice 38. Reforma a la demanda integrada.



tributario y la obligación de los concesionarios frente al pago oportuno de los tributos sobre los predios y bienes objeto de concesión.

Que no aceptar la inscripción de los concesionarios como responsables del IPU con el argumento de que los contratos fueron celebrados antes del 29 de diciembre de 2010 -entró en vigor la Ley 1430 de 2010-, implicaría invadir la competencia del juez del contrato y reconocer derechos adquiridos a favor de los concesionarios, noción inaplicable en materia tributaria, lo que deriva, a su vez, en desviación de poder.

Se debe inaplicar el artículo 23 del Acuerdo 017 de 2017, que establece la responsabilidad solidaria por el pago del tributo entre el propietario y el poseedor del predio, por desconocer los artículos 6.3 de la Ley 768 de 2002, 23 de la Ley 1450 de 2011, 177 de la Ley 1607 de 2012 y 26.3 de la Ley 1617 de 2013.

Contestación de la demandada⁶

El Distrito de Buenaventura contestó la demanda y su reforma⁷. Propuso la excepción innominada frente a todo hecho, acto u acontecimiento que resulte probado en el proceso.

Se opuso a las pretensiones y al efecto sostuvo que el bien inmueble objeto del IPU tiene naturaleza de bien fiscal, no de uso público, y que su propietario, conforme a la información catastral, es el INVIAS; en consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 del Acuerdo 17 de 2017, dicha entidad es el sujeto pasivo del tributo. Aludió a que esa norma refiere a la solidaridad entre propietario y poseedor -concesionario-, frente a quien resultaría procedente repetir para recuperar el pago realizado, sin que se pudiera predicar pago de lo no debido. Mencionó que en los contratos de concesión debe definirse la parte encargada de asumir la carga tributaria del bien concesionado, aclarando que la negociación y asignación de dichas obligaciones es asunto ajeno a su competencia y propio de la relación contractual.

Sentencia apelada

El tribunal negó las pretensiones, ordenó al INVIAS adelantar el proceso de recobro de la obligación al concesionario del predio Parqueadero de Las Tractomulas -que integra el complejo donde ejerce la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura-, con matrícula inmobiliaria 372-20495, y condenó en costas -agencias en derecho- a la parte actora⁸.

Precisó que, la propiedad del predio Parqueadero de las Tractomulas -lote de terreno donde funciona la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura-, fue transferida por el Ministerio de Transporte al INVIAS mediante la Resolución 01096 del 25 de marzo de 2009⁹. Destacó que el inmueble objeto de análisis constituye un bien de uso público para el comercio exterior por destinación jurídica de la Ley 1 de 1991 y el contrato de concesión con la sociedad portuaria, que lo utiliza para una actividad comercial y lucrativa. Que el artículo 21 del Acuerdo 17 de 2017 -norma local-, se refirió al hecho generador del tributo aludiendo a los bienes raíces, lo que naturalmente comprende los destinados al Terminal Marítimo de Buenaventura -considerandos 62 a 65, 67 y 69 del fallo-.

Concluyó que el INVIAS era sujeto pasivo solidario del IPU 2019 respecto del predio Parqueadero de las Tractomulas, dado que se trata de un tributo de carácter real que grava el inmueble con independencia de quien ejerza el dominio, posesión o usufructo

⁶ En esta providencia no se aludirá a la intervención de la sociedad portuaria, toda vez que será desvinculada del proceso.

⁷ Samai tribunal, índices 21 y 38.

⁸ Samai tribunal, índice 102.

⁹ El tribunal aludió a dicho acto en el considerando 54.



sobre este. En ese contexto, como el artículo 23 del Acuerdo 017 de 2017 prevé expresamente la solidaridad entre propietario y poseedor, y el INVIAS figuraba como propietario del inmueble, el Distrito estaría facultado para exigirle el pago del tributo.

Asimismo, precisó que dicha solidaridad debía armonizarse con el artículo 26 de la Ley 1617 de 2013, que asignó a los particulares ocupantes de bienes de uso público la responsabilidad exclusiva del IPU, de modo que, aunque la concesionaria debía asumir el impuesto, correspondería a la demandante adelantar el respectivo recobro -considerando 76-¹⁰. Con fundamento en ello, descartó la configuración del pago de lo no debido, negó la nulidad de los actos demandados y no accedió a la excepción de ilegalidad de la citada norma legal -considerando 42, lo que no fue objeto de apelación-¹¹. Finalmente, condenó en costas a la parte actora -agencias en derecho-, para lo cual tuvo en cuenta que la sentencia no le fue totalmente desfavorable, en la medida en que conservó el derecho a ejercer el recobro del pago del tributo¹².

Recurso de apelación

El INVIAS apeló la decisión del tribunal¹³. Afirmó desconocimiento del principio de tutela judicial efectiva y de congruencia de la sentencia por omitir pronunciarse sobre las pretensiones y cargos de nulidad propuestos en la demanda contra los actos acusados y, en su lugar, sostener la tesis jurídica de subrogación, lo que no excusa abstenerse de estudiar la legalidad de los actos. También desconoció los artículos 6 de la Ley 768 de 2002, 54 de la Ley 1430 de 2010, 23 del parágrafo 2 de la Ley 1450 de 2011 y 26.3 de la Ley 1617 de 2013 -régimen distritos especiales-, así como las providencias de la Corte Constitucional que examinaron su constitucionalidad¹⁴, lo que vulnera los derechos al debido proceso e igualdad en la aplicación de la ley, así como el principio *iura novit curia*, pues conforme a esas disposiciones, el sujeto pasivo del IPU, en este caso, sobre el bien de uso público dado en concesión -hecho que se tuvo como probado por el tribunal frente a la SPRBUN-, es el particular que lo explota comercialmente. Cuestionó que el *a quo* haya desconocido sin fundamento legal su propio precedente -sentencia del 13 de septiembre de 2024 sobre el mismo proyecto portuario, por nueva conformación de la Sala¹⁵- y los del Consejo de Estado¹⁶ y omitido resolver sobre la falsa motivación del acto -alegada en la demanda- e insistió en que conforme al artículo 27 lit. d) del Acuerdo Distrital 17 de 2017, en el Distrito de Buenaventura los bienes de uso público están excluidos del IPU, sin excepción.

Destacó que con la actuación administrativa demandada y la sentencia apelada se desconoció que con el Decreto 1800 de 2003 se creó el Instituto Nacional de Concesiones -INCO hoy ANI¹⁷- a quien se le cedieron todos los contratos de concesión existentes sobre la infraestructura de transporte -art. 18 ib.-, de ahí que no se le pueda considerar sujeto pasivo del tributo ni establecer una subrogación de derechos, pues lo que se presenta es el pago de lo no debido por adolecer de causa legal. Mencionó que el pago se realizó

¹⁰ Se indicó que la demandada reconoció que la actora pago el IPU 2019 y extinguió la obligación fiscal.

¹¹ El tribunal indicó que la decisión adoptada por los nuevos integrantes de la Sala no desconoce el derecho a la igualdad frente a las partes que intervinieron en el proceso 76001-23-33-000-2020-00219-00, demandante: INVIAS, demandado: Distrito de Buenaventura, vinculado: Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, en el que se profirió sentencia de primera instancia del 27 de septiembre de 2023 por la que se anuló la factura por concepto del IPU 2019 del predio con matrícula inmobiliaria 372-20497 -otro predio del muelle 13 petrolero- y del acto que la modificó. A título de restablecimiento, declaró que el INVIAS no está obligado a pagar el citado tributo y que se le debía restituir el pago realizado por tal concepto. En esta oportunidad se precisa que esta corporación, mediante sentencia del 13 de marzo de 2025 (exp. 28985, CP: Milton Chaves García), confirmó la anterior decisión, al establecer que hubo explotación comercial con ánimo de lucro del predio de naturaleza pública (bien de uso público), ya que la SPRBUN ejerce dicha actividad sobre el inmueble mediante la prestación de operaciones portuarias. Se concluyó que la condición de sujeto pasivo del IPU del predio entregado en concesión no recae en el INVIAS, como erróneamente se estableció en los actos acusados.

¹² Se fijaron en \$8.066.794 y corresponden al 0.5% de la cuantía.

¹³ Samai tribunal, índice 107.

¹⁴ En concreto, se refirió a las sentencias C-183 de 2003 y C-822 de 2011.

¹⁵ Exp. 76001-23-33-000-2023-00311-00. Sobre este punto, ver la nota al pie de página 11.

¹⁶ Sentencias del 25 de mayo de 2017 (exp. 21973, CP: Milton Chaves García) y del 30 de marzo de 2023 (exp. 26785, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello)

¹⁷ Creada por el Decreto 4165 de 2011 como entidad adscrita al Ministerio de Transporte.



para evitar el cobro de intereses y no constituye renuncia del derecho a ejercer el control de legalidad de los actos demandados.

La Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura -vinculada como litisconsorte necesaria por pasiva- apeló la decisión del tribunal¹⁸. Pidió declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y su consecuente desvinculación del proceso. Al efecto aludió no ser sujeto pasivo del IPU ni responsable solidaria de dicha obligación, pues dicha condición a su juicio recae en el INVIAS como propietaria del bien.

Pronunciamientos finales

La parte demandada y el ministerio público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

1- Juzga la Sala la legalidad de los actos acusados, atendiendo a los cargos de apelación planteados por el INVIAS, contra la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, ordenó a la actora adelantar el recobro de la obligación a la concesionaria del predio Parqueadero de las Tractomulas, con matrícula inmobiliaria 372-20495 y cédula catastral 01-01-0002-0014-000, y la condenó en costas -agencias en derecho-.

En concreto, corresponde establecer si el INVIAS es responsable del pago del IPU 2019 respecto del bien de uso público entregado en concesión, como sujeto pasivo -propietario o responsable solidario, y si, en consecuencia, el pago realizado tiene causa legal. Con la precisión de que no se apeló la decisión del tribunal de abstenerse de inaplicar la norma local que se refiere a la solidaridad del IPU en el Distrito de Buenaventura -art. 23 Acuerdo 017 de 2017-¹⁹, ni se cuestionó lo resuelto por el *a quo* respecto a la naturaleza de bien de uso público entregado en concesión y al pago de la obligación²⁰.

De forma preliminar, se reitera lo expuesto en la sentencia del 19 de febrero de 2026²¹, proferida en asunto con identidad fáctica y jurídica, entre las mismas partes, en el que se analizó un predio de uso público -que integra el complejo donde ejerce la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura-. En esa oportunidad se concluyó, al igual que en el presente asunto, que la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, vinculada por el tribunal «*como litisconsorte necesario por pasiva*», carece de legitimación en la causa por pasiva, pues, tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, únicamente está legitimada para comparecer como parte demandada la autoridad administrativa que haya expedido y suscrito el acto o los actos administrativos demandados²². En el caso concreto, dicha condición recae en el Distrito Especial de Buenaventura y no en la sociedad portuaria -quien en sede administrativa fue excluida del procedimiento con ocasión del recurso

¹⁸ Samai tribunal, índice 106. No se aludirá a los demás argumentos de apelación, porque, como se analizará, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. En igual sentido, la referida sentencia 29920, CP. Wilson Ramos Girón.

¹⁹ **Artículo 23. Sujeto pasivo.** Es la persona natural o jurídica, propietaria, poseedora o usufructuaria de predios ubicados en la jurisdicción del Distrito Especial de Buenaventura; también lo son los administradores de patrimonios autónomos por los bienes inmuebles que de él hagan parte.

Responderán solidariamente por el pago del impuesto el propietario y el poseedor del predio. Cuando se trate de predios sometidos al régimen de comunidad, serán sujetos pasivos del gravamen los respectivos propietarios, cada cual en proporción a su cuota, acción o derecho del bien indiviso.

²⁰ Como se reseñó en la sentencia apelada -acápites de hechos- el pago se realizó para que no se generaran intereses de mora y evitar un impacto en las finanzas del Distrito. Además, en el considerando 76 de la misma se indicó que la demandada reconoció que la parte actora pagó el IPU 2019 y extinguió la obligación fiscal.

²¹ Exp. 29920, CP: Wilson Ramos Girón.

²² Sentencia del 30 de marzo de 2023 (exp. 26785, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello)

de reconsideración interpuesto contra la factura-²³, por lo que se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva -calidad en la que fue vinculada en el trámite judicial- y, por ende, se le desvinculará del presente proceso. Lo anterior releva a la Sala de estudiar los argumentos del recurso de apelación formulados por la sociedad portuaria contra la sentencia de primera instancia.

Análisis del caso concreto

2- El INVIAS impugnó el fallo de primer grado para insistir en que no puede ser considerado sujeto pasivo del tributo ni predicarse una subrogación de derechos, pues lo que se presenta es el pago de lo no debido por adolecer de causa legal, con lo cual solicita la devolución. Por su parte, el tribunal consideró que el predio objeto del impuesto discutido, del año 2019, es de propiedad del INVIAS, se encuentra entregado en concesión a la sociedad portuaria Terminal Marítimo de Buenaventura y tiene la condición de bien de uso público por destinación jurídica, conforme a la Ley 1 de 1991 y al contrato de concesión. Tales conclusiones no fueron objeto de reparo concreto en el recurso de apelación, razón por la cual la Sala parte de ellas para resolver el asunto.

Con fundamento en lo anterior, el *a quo* concluyó que, al tratarse de un tributo de carácter real, su pago puede exigirse a cualquier persona que tenga vínculo jurídico con el bien, en este caso, al propietario, en virtud de la solidaridad, lo que a su juicio descartaba la configuración de pago de lo no debido. En consecuencia, al haberse acreditado que la actora efectuó el pago del tributo -predial 2019- y que la obligación se extinguió -considerando 76-, dispuso que INVIAS debía adelantar el recobro de la obligación subrogada frente a la concesionaria.

Para resolver, la Sala reitera en lo pertinente el criterio expuesto en asuntos con identidad fáctica y jurídica²⁴, entre las mismas partes, en punto a que, tratándose de bienes de uso público, solo están gravados aquellos previstos en la ley. En lo que atañe al objeto de la litis, el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012²⁵, dispone que, en materia de impuesto predial y valorización, los bienes de uso público y las obras de infraestructura continuarán excluidos de dichos tributos, excepto las áreas ocupadas por establecimientos mercantiles. Asimismo, la norma establece que son sujetos pasivos del IPU 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.

Bajo dicho lineamiento y partiendo de que, como lo determinó el tribunal, los bienes entregados en concesión a las sociedades portuarias tienen la condición de bienes de uso público²⁶, circunstancia no controvertida en el recurso de apelación, ni tampoco la

²³ Como se reseñó, en la factura demandada se liquidó el IPU 2019 a cargo del INVIAS y de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura SA, en su calidad de propietario y concesionaria, respectivamente, pero en la resolución que decidió el recurso de reconsideración interpuesto por las antes citadas, se decidió modificar el acto recurrido y determinar mediante factura oficial el impuesto a cargo del INVIAS, en su calidad de propietario del predio.

²⁴ Sentencias del 13 de marzo de 2025 (exp. 28985, CP: Milton Chaves García y del 19 de febrero de 2026 (exp. 29920, CP: Wilson Ramos Girón), demandante: INVIAS, demandado: Distrito de Buenaventura (IPU 2019 y 2018, respectivamente), frente a otros inmuebles que integran el complejo donde ejerce la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura Terminal Marítimo de Buenaventura, en los que la sociedad portuaria ostenta la calidad de concesionaria.

²⁵ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. En el artículo 177, que modificó el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, dispuso que 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. Que 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*».

²⁶ En ese sentido se ha pronunciado la Sección en las sentencias del 30 de marzo de 2023 (exp. 26785, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello), del 26 de octubre de 2023 (exp. 27748, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto), del 13 de marzo de 2025 (exp. 28985, CP: Milton Chaves García) y del 08 de mayo de 2025 (exp. 29745, CP: (E) Wilson Ramos Girón)



explotación comercial por parte del concesionario con ánimo de lucro del predio de naturaleza pública -bien de uso público-, dado que las partes coinciden en que el mismo integra el complejo donde ejerce la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura Terminal Marítimo de Buenaventura, se concluye que la condición de sujeto pasivo del IPU no recae en el INVIAS. En ese orden, resulta errónea la determinación efectuada en el acto de liquidación del tributo -factura- y su modificatorio -en este último solo se incluyó al INVIAS y se excluyó a la sociedad portuaria- en tanto se le atribuyó dicha calidad a la entidad propietaria -INVIAS-.

En línea con los citados precedentes²⁷, el INVIAS no se encuentra obligado a pagar suma alguna al Distrito de Buenaventura por concepto del IPU 2019, ni en calidad de sujeto pasivo -por ser el propietario del predio-, ni en virtud de la solidaridad. Si bien a esa figura se alude en el artículo 23 del Acuerdo 017 de 2017 -disposición local que el tribunal se abstuvo de inaplicar, decisión que no fue apelada-, lo cierto es que, en el caso, el fundamento de los actos demandados se centró en el carácter de bien fiscal del predio, sin aludir a solidaridad, por lo que tales actos -teniendo en cuenta que, como lo ha reiterado esta Sección, «el acto es en sí mismo el objeto y límite del control de legalidad que ejerce la jurisdicción»-²⁸ adolecen del vicio de falsa motivación -cargo formulado en la demanda y omitido en el análisis del *a quo*-.

En efecto, acorde con el referido precedente, se encuentra demostrado que la causa jurídica invocada por la administración para sustentar los actos demandados, esto es, la presunta naturaleza fiscal del bien gravado²⁹, conforme a lo analizado por el tribunal, no se ajusta a la realidad fáctica ni jurídica, motivo que compromete su validez. Todo porque, se insiste en que, el *a quo* encontró probado -lo que no fue cuestionado en la apelación- que el predio sobre el cual recae el tributo corresponde a un bien de uso público entregado en concesión, razón por la que la sujeción pasiva del IPU recae en el concesionario -quien ejerce actividades de explotación económica sobre los terrenos que integran el complejo donde ejerce la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura Terminal Marítimo de Buenaventura, en el cual se prestan servicios portuarios de los que se obtiene un beneficio económico-, no en el INVIAS³⁰.

En consecuencia, prospera el recurso de apelación interpuesto por el INVIAS, toda vez que, conforme a lo expuesto, si bien dicha entidad ostenta la propiedad del predio identificado con la matrícula inmobiliaria 372-20495 y cédula catastral 01-01-0002-0014-000, no tiene, para el periodo en discusión, la condición de sujeto pasivo del tributo, la cual recae en el concesionario que lo explota comercialmente, frente a quien no se dirigieron los actos demandados. En tal medida y sin que por tanto sea necesario analizar los demás argumentos propuestos en el recurso de apelación, procede anular la factura mediante la cual se liquidó el IPU correspondiente a la vigencia 2019, así como el acto que la modificó y, en consecuencia, revocar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda y, en su lugar, acceder a la pretensión de nulidad de dichos actos administrativos.

Así, al no ser el INVIAS sujeto pasivo del IPU 2019, frente al pago efectuado por dicho concepto -reconocido por el tribunal, considerando 76, lo que no fue cuestionado- se configura un pago de lo no debido. En consecuencia y en línea con el referido precedente del 19 de febrero de 2026³¹, a título de restablecimiento del derecho, se ordenará devolver la suma

²⁷ Sentencias del 13 de marzo de 2025 (exp. 28985, CP: Milton Chaves García y del 19 de febrero de 2026 (exp. 29920, CP: Wilson Ramos Girón), demandante: INVIAS, demandado: Distrito de Buenaventura.

²⁸ Sentencias del 07 de noviembre de 2024 y del 03 de abril de 2025 (exps. 28639 y 26976, CP: Wilson Ramos Girón)

²⁹ De forma expresa en el acto que resolvió el recurso de reconsideración contra la factura demandada, la administración expuso que la «condición de bien fiscal que esgrime la SPRBUN frente al inmueble objeto del acto recurrido, resulta suficiente para considerar que dicha entidad no es sujeto pasivo del tributo y por tanto no es responsable de su pago, pues la normatividad aplicable al caso es la general y ella indica que es el propietario del inmueble el que debe pagar el IPU». Por lo que concluyó que es el INVIAS en su calidad de propietario del predio, el sujeto pasivo del tributo.

³⁰ Sentencia del 19 de febrero de 2026 (exp. 29920, CP: Wilson Ramos Girón), INVIAS vs. Distrito de Buenaventura.

³¹ Exp. 29920, CP: Wilson Ramos Girón, demandante: INVIAS, demandado: Distrito de Buenaventura (IPU 2018)



que la actora haya pagado por dicho concepto, liquidada en los actos demandados en \$1.613.356.920 -de los cuales \$1.521.165.096 corresponden al IPU y \$92.191.824 a la sobretasa ambiental³², sin perjuicio de las constataciones a que haya lugar, y sin reconocimiento de intereses, por no haber sido solicitados.

Conclusión

3- Por lo razonado en precedencia, se establece que, tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, únicamente se encuentra legitimada para comparecer como parte demandada la autoridad administrativa que haya expedido y suscrito el acto objeto de control judicial. En este caso, dado que el predio objeto del litigio conserva su condición de bien de uso público, aun cuando haya sido entregado en concesión, y que, conforme a lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, se encuentra excluido del IPU, salvo respecto de las áreas explotadas comercialmente mediante establecimiento mercantil, cuyo sujeto pasivo es el concesionario y no la entidad propietaria, el INVIAS no ostenta la calidad de sujeto pasivo del tributo -como se indicó en los actos demandados-, por lo que no puede ser compelido al pago del impuesto. El pago efectuado carece de causa legal y constituye un pago de lo no debido, lo que hace procedente su devolución.

Costas

4- Acorde con los artículos 188 del CPACA, 361 y ss. del CGP y el Acuerdo PCSJA25 del 28 de noviembre de 2025, por el cual se adicionó el artículo 5 del Acuerdo PSAA16-10544 del 05 de agosto de 2016, ambos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, se condenará en costas -agencias en derecho- en ambas instancias a la parte demandada, en la medida en que se revoca la providencia apelada y hubo una parte vencida en el proceso. Así, se fijarán como agencias en derecho en cada instancia el equivalente a un smlmv al momento de la ejecutoria de la providencia. Por lo tanto, se ordenará al tribunal tramitar el respectivo incidente de liquidación de la condena en costas, conforme con las reglas consagradas en el artículo 366 del CGP.

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

FALLA

1. **Declarar** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura. En consecuencia, queda desvinculada del presente proceso.

2. **Revocar** la sentencia apelada. En su lugar, declarar la nulidad de la Factura 0321.1.54-1368-2019 del 24 de septiembre de 2019 y de la Resolución 0321-2392-2019 del 19 de diciembre de 2019. A título de restablecimiento del derecho, ordenar la devolución a la parte actora de la suma que haya pagado por dicho concepto, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

3. Condenar en costas a la parte demandada en ambas instancias. En consecuencia, ordenar al tribunal tramitar el respectivo incidente, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

³² En la sentencia apelada, el tribunal expuso que la demandada «reconoció que la parte actora pagó el impuesto predial 2019 y extinguió la obligación fiscal. Corresponde al INVIAS gestionar el recobro contra el concesionario del Parqueadero de Las Tractomulas al amparo del artículo 26 de la Ley 1617 de 2013 y cláusulas de la concesión».



4. Reconocer personería al abogado Manuel Fernando Rodríguez Soto como apoderado de la parte demandante, de conformidad con el poder allegado al expediente³³.

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
Aclaro voto

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ
Aclaro voto

La integridad de este documento electrónico puede comprobarse con el «validador de documentos» disponible en:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

³³ Samai CE, índice 12.