

Cartagena de Indias D. T. y C., diez (10) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

## I. - IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICADO Y PARTES INTERVINIENTES.

<b>Medio de control</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Radicado</b>	<b>13001-23-33-000-2015-00341-00</b>
<b>Demandante</b>	<b>SOCIEDAD AEROPORTUARIA DE LA COSTA S.A.</b>
<b>Demandado</b>	<b>DISTRITO DE CARTAGENA</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ</b>
<b>Tema</b>	<b>DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO (IPU) Y SOBRETASA MEDIOAMBIENTAL (SMA)</b>

## II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a dictar Sentencia de Primera Instancia dentro del proceso que ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho promueve la sociedad AEROPORTUARIA DE LA COSTA S.A., contra el DISTRITO DE CARTAGENA.

## III.- ANTECEDENTES

### 1. DEMANDA<sup>1</sup>

#### 1.1 Pretensiones

#### **“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. Resolución AMC – RES – 003561 – 2013 de noviembre de 2013 mediante la cual la secretaría de Hacienda Publica Distrital de Cartagena de Indias liquida de aforo el Impuesto Predial Unificado (IPU) y la sobretasa Medioambiental (SMA) por las vigencias de 2008, 2009 y*

<sup>1</sup> Cuaderno No. 1 Fls. 5-64



2010 a las edificaciones, construcciones y mejoras sobre el predio identificado con referencia catastral número 01-02-0577-0022-000, administrado por la SOCIEDAD AEROPORTUARIA DE LA COSTA S.A. en donde funciona la Estación de Abastecimiento de combustible para las aeronaves.

2. Resolución AMC-RES-003544-2013 de 26 de noviembre de 2013 mediante la cual la Secretaria de Hacienda Publica Distrital de Cartagena de Indias liquida de aforo el Impuesto Predial Unificado (IPU) y la sobretasa Medioambiental (SMA) por las vigencias de 2008, 2009 y 2010 a las edificaciones, construcciones y mejoras sobre el predio intensificado con referencia catastral número 01-02-0556-0001-000, administrado por la SOCIEDAD AEROPORTUARIA DE LA COSTA S.A, en donde funciona la parte de la Plataforma de estacionamiento de aeronaves.
3. Resolución AMC-RES-004117-2014 de 12 de septiembre de 2014 mediante la cual la secretaria de Hacienda Publica Distrital de Cartagena de Indias resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por la SOCIEDAD AEROPORTUARIA DE LA COSTA S.A. confirmando las resoluciones AMC-RES-003561-2013 y AMC-RES-003544-2013 de 26 de noviembre de 2013, que gravan a los predios objeto de las resoluciones citadas con el impuesto predial con los años gravables 2008, 2009 y 2010.

## **SEGUNDA**

Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se restablezca el derecho de la SOCIEDAD AEROPORTUARIA DE LA COSTA S.A. reconociendo que no tenía a 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 de 2008, 2009 y 2010 por los predios liquidados en los que funcionan la Plataforma donde estacionan los aviones y la Estación de abastecimiento de combustible para las aeronaves, predios de uso público que administra en concesión, identificados en la primera pretensión."

### **1.2 Hechos**

Expone como supuestos fácticos los siguientes:



El 09 de agosto de 1996, SOCIEDAD AEROPORTUARIA DE LA COSTA S.A. celebró contrato de concesión, que en esencia es de prestación de un servicio público, con la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE LA AERONÁUTICA CIVIL; constando como objeto contractual la administración y explotación económica por el sistema de concesión del Aeropuerto Rafael Núñez de Cartagena de Indias, a cargo de la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE LA AERONÁUTICA CIVIL.

En virtud del contrato, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL hizo entrega material de las áreas objeto y planos de entrega debidamente certificados por la entidad; teniendo en cuenta que la SOCIEDAD AEROPORTUARIA DE LA COSTA S.A adquiere únicamente la obligación de administrar, mantener y manejar las instalaciones disponibles para la prestación del servicio aeroportuario.

El 11 de diciembre de 2013, por medio de las Resoluciones AMC-RES-003561-2013 Y AMC-RES-003544-2013, la Secretaría de Hacienda de Cartagena, determinó a cargo de la sociedad, en su calidad de concesionario, ocupante y/o explotador económico de los predios identificados con referencia catastral 01-02-0577-0022-000 Y 01-02-0556-0001-000, la obligación de pagar por concepto de Impuesto Predial Unificado y sobretasa Medioambiental por los años gravables 2008, 2009 y 2010.

Contra los anteriores actos se interpuso recurso de reconsideración, siendo resueltos el 12 de septiembre de 2014, por medio de la Resolución AMC-RES-004117-2014, expedida por la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena, confirmando las resoluciones impugnadas.

### **1.3 Normas violadas y cargos de nulidad**

Se alega por parte de la accionante, la vulneración de los artículos 29, 338 y 363 de la Constitución Política; artículos 712, 719 y 742 del Estatuto Tributario, artículos 674, 678, 685 y 775 del Código Civil, artículos 1811, 1808 y 1809 del Código de Comercio, artículos 42 y 43 del CPACA, artículo 6 de la ley 768 de 2002, artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, artículos 2, 12, 21 y 48 de la Ley 105 de 1993, artículo 13 de la Ley 3ª de 1977, artículo 68 de la Ley 336 de 1996, artículo 194 del Decreto 1333 de 1986, y artículos 48, 60, 64, 68 y 70 del Acuerdo Distrital 41 de 2006.



Como concepto de violación expone la sociedad demandante que el Distrito de Cartagena considera que la SOCIEDAD AEROPORTUARIA DE LA COSTA S.A. tiene en sus manos en calidad de ocupante, los predios sobre los cuales se liquida el Impuesto Predial Unificado, por lo que estaría sujeto al pago del Impuesto Predial, considerando que se pasó por alto el numeral 3 del artículo 6 de la ley 768 de 2002.

Expuso que los aeropuertos y los demás bienes que conforman la estructura aeronáutica de la Nación, son bienes de uso público, propiedad de la Nación por lo que los inmuebles y las construcciones en ellos edificados están expresamente excluidos del impuesto predial por su especial destinación, tal y como se deduce del artículo 194 del Código de Régimen Político y Municipal, que autoriza gravar sólo los inmuebles de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, pero no los de la Nación.

Explicó que, SACSA no es la propietaria de las edificaciones, construcciones y mejoras cuyo gravamen se le exige, y por el contrario, reconoce el dominio ajeno de la Nación - U.A.E. Aeronáutica Civil. Que para que se declare la nulidad de las resoluciones demandadas, es suficiente con que se pruebe la titularidad pública de los inmuebles, que se encuentran en cabeza de la Nación - U.A.E. Aeronáutica Civil; y la afectación del bien para el uso público.

Aclaró que, SACSA además de no ser el propietario del Aeropuerto Internacional Rafael Núñez ni de los predios y edificaciones que lo componen, no puede modificar en forma alguna la condición de bien de uso público integrante de la infraestructura aeronáutica, no puede limitar su uso que forma parte de los compromisos internacionales del país y por ello no procede gravar los predios y edificaciones en su cabeza.

Señaló que, SACSA no es propietario, poseedor, usufructuario, ni ocupante, que son los sujetos pasivos sustitutos según las normas vigentes en 2008, 2009 y 2010, pues se trata de un concesionario. Que no es sujeto pasivo del impuesto predial por ocupación, pues la calidad de ocupante no es aplicable a su caso y no encaja en la definición jurídica de ocupación.



Al respecto, indicó que ni el Acuerdo 41, ni la Ley 768 de 2002, hacen referencia en ningún momento al contratista de obra pública o el concesionario de obra pública o servicios públicos, que no tiene derecho patrimonial alguno sobre las obras que desarrolla, que siempre serán estatales, y si alguna explotación económica del bien objeto del contrato se le permite, ello sólo podrá ser a título de remuneración, a la que tiene derecho todo contratista estatal.

Que se puede verificar con los folios de matrícula inmobiliaria que SACSA no aparece en ninguno de los predios como propietaria, poseedora o usufructuaria, y no podía serlo dadas las especiales condiciones constitucionales y legales de los bienes de uso público.

Que la Ley 1430 de 29 de diciembre de 2010 si grava al concesionario, pero que la misma no puede ser aplicada al caso concreto, por cuanto no existía para los periodos gravables anteriores a 2011 y por ello no puede proyectar sus efectos hacia el pasado.

Sostuvo además que, SACSA no puede ser considerado sujeto pasivo del impuesto predial en calidad de "tenedor" de las construcciones y obra que ha construido en los bienes objeto del contrato de concesión, puesto que en la Ley 768 de 2002 y en el Acuerdo 41 de 2006, no existe dicho sujeto pasivo, y ante la inaplicabilidad de la Ley 1430 de 2010 para el año gravable 2007, aun en el evento que dicha tenencia se considerara gravada con el impuesto predial, no existiría una base gravable a partir de la cual la Secretaría de Hacienda de Cartagena pueda calcular el valor de dicho impuesto.

Que la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena, al tomar como base gravable del impuesto predial liquidado a SACSA en las resoluciones demandadas, el valor que el IGAC mediante Oficio No. 1132012EE4838-01 - f:l-A:0 certifica con respecto al derecho de dominio sobre las construcciones y edificaciones realizadas por SACSA sobre los bienes inmuebles que administra en calidad de concesionario, no está teniendo en cuenta que SACSA no es propietaria de los mismos y por lo tanto, la base gravable es equivocada, pues considera que no existe una base gravable o un avalúo que se refiera a los derechos económicos que SACSA tendría sobre dichas construcciones en su calidad de tenedor a título de concesión.

Que los actos demandados son nulos por violación del artículo 29 de la Constitución, que consagra el derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas y el artículo 742 del Estatuto Tributario, que consigna la obligación de los funcionarios de fundarse en los hechos que aparezcan demostrados en el expediente en su labor de determinar tributos e imponer sanciones.

Señaló también que, las liquidaciones demandadas son nulas por desviación de poder, por violación de los artículos 42 del CPACA y 29 de la Constitución, por insuficiente motivación, ya que en ellas no se explica por qué no aplica la exclusión del Acuerdo 41 de 2006 a las obras construidas por SACSA sobre los bienes objeto de concesión, ni si existió o no, factura que indicara el alegado incumplimiento del concesionario, la fecha exacta del plazo establecido, ni el acto administrativo mediante el cual se adoptó o extendió a un nuevo sujeto, ni la valoración de los derechos que dice gravar, incurriendo a su juicio en una irregularidad del acto administrativo, causal de nulidad de las resoluciones acusadas.

## **2. Contestación**

La entidad accionada contestó la demanda y manifestó que se opone a las pretensiones por considerarlas improcedentes, en atención a que carecen de fundamento fáctico y jurídico, dado que los actos acusados fueron proferidos con estricto apego a la Constitución y a la ley, precisando:

El Distrito de Cartagena se opuso a las pretensiones de la demanda alegando que:

Son ajustados a derecho, pues no resulta contrario al ordenamiento legal, que se haya liquidado de aforo el Impuesto Predial Unificado y la Sobretasa Medioambiental a SACSA por las vigencias 2008, 2009 y 2010 en razón a que los elementos que hacen parte de la infraestructura aeroportuaria se encuentran en concesión y prestan el servicio con el fin de obtener un provecho económico, y en su carácter de concesionario acredita la calidad de tenedor en términos del artículo 775 del Código Civil, como bien lo ha definido el Consejo de Estado, por lo que resultan demasiado



acomodados los planteamientos que respecto al concepto de "tenedor" presenta la sociedad demandante.

Es evidente que SACSA si es sujeto pasivo del IPU, así lo autoriza la ley 768 de 2002 y lo concreto el Consejo Distrital de Cartagena en el parágrafo 5° del artículo 68 del Estatuto Tributario Distrital, de manera que al ser sujeto pasivo del IPU lo es también de la SMA, así lo contempla la ley 99 de 1993 artículo 44.

Conforme a las normas tributarias vigentes el procedimiento para el cobro del IPU es:

- ✓ Liquidación oficial por parte de la Secretaría de Hacienda por acto administrativo, con lo cual se determina la obligación
- ✓ Notificación personal
- ✓ Tramite de recursos en vía gubernativa, si hay lugar a ellos
- ✓ Cobro coactivo una vez ejecutoriada Con lo cual se pone en evidencia que no hay violación a norma tributaria alguna.

Con lo cual se pone en evidencia que no hay violación a norma tributaria alguna ya que en las resoluciones demandas no hay desconocimiento de la exclusión legal de los bienes de uso público, se precisa que si bien los aeropuertos no eran bienes gravados, se excluyó de esta exención a aquellos que están privatizados y a los que operan en concesión, circunstancia que fue ratificada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante el Concepto 1469 del 5 de diciembre de 2002, al precisar que en estos dos casos el sujeto pasivo de la contribución es el concesionario.<sup>2</sup>

### **3. Actuación procesal**

En el desarrollo del proceso, se cumplieron todas las etapas procesales, tales como: admisión de la demanda<sup>3</sup>, notificación a las partes<sup>4</sup>.

En curso de la audiencia inicial, se desarrollaron las etapas previstas en el artículo 180 del CPACA, dentro de la se prescinde de la audiencia de

<sup>2</sup> Cuaderno No. 1 Fls 323-332

<sup>3</sup> Cuaderno No. 2. Fls. 306-313

<sup>4</sup> Cuaderno No. 2. Fls. 314-315



pruebas por innecesaria<sup>5</sup>; y se corre traslado por escrito a las partes del proceso para alegar de conclusión por escrito<sup>6</sup>.

#### **4. Alegatos de conclusión**

##### **4.1 De la parte demandante**

Reiteró lo expuesto en el libelo demandatorio.<sup>7</sup>

##### **4.2 De la parte demandada**

Reiteró lo manifestado en el memorial de contestación de la demanda.<sup>8</sup>

#### **IV.- CONTROL DE LEGALIDAD**

De conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció control de legalidad de las mismas, sin presentarse manifestación alguna de las partes u observarse por el Tribunal vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso.

#### **V.- CONSIDERACIONES**

##### **1. Competencia**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en primera instancia, por disposición del numeral 4 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en primera instancia de los asuntos tributarios, cuando la cuantía sea superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, como sucede en este caso.

---

<sup>5</sup> Cuaderno No. 2 Fls. 415-419

<sup>6</sup> Cuaderno No. 2 Fl. 461

<sup>7</sup> Cuaderno No. 2 Fls. 466-488

<sup>8</sup> Cuaderno No. 1 Fls. 489-492



## 2. Problema jurídico

La Sala encuentra que los problemas jurídicos a resolver, se centran en determinar si:

*i. Si la Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A., tiene o no, la calidad de sujeto pasivo del impuesto predial en el Distrito de Cartagena de Indias, y de sus sobretasas, durante los años gravables 2008, 2009 y 2010, por los predios que dicha sociedad administraba.*

*ii. Si el Aeropuerto Internacional Rafael Núñez, bien de uso público que administra SACSA, puede ser gravado por el impuesto predial.*

*iii. Si existía base gravable para que la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena determinara el impuesto predial unificado a cargo de SACSA.*

*iv. Si la entidad demandada incurrió en una irregularidad en el procedimiento administrativo al expedir los actos acusados.*

## 3. Tesis de la Sala

La Sala de Decisión accederá a las pretensiones de la demanda, en razón a que, si bien, resultó probado que SACSA sí es sujeto pasivo del impuesto predial por tener a su cargo la explotación económica del Aeropuerto Internacional Rafael Núñez de Cartagena; que la motivación de los actos demandados fue suficiente y que sí existió base gravable para determinar el impuesto; también quedó demostrado que la Secretaría de hacienda Distrital de Cartagena no siguió el procedimiento establecido para liquidar de manera oficiosa el mencionado tributo, correspondiente a los años gravables 2008, 2009 y 2010, vulnerando el debido proceso administrativo y derecho de defensa y contradicción de la sociedad actora, debiéndose anular en esa razón, los actos acusados.

La anterior tesis se soporta en los argumentos que se exponen a continuación.



#### **4. Marco normativo y jurisprudencial**

##### **4.1 Del impuesto predial unificado**

El artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Político Municipal), dispone que los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional, podrán ser gravados con el impuesto predial en favor del correspondiente Municipio.

La Ley 768 de 2002 - por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta-, entre las atribuciones que coloca en cabeza de los Concejos Distritales, se encuentra:

*“3. Gravar con impuesto predial y complementarios las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando estén en manos de particulares.*

*Los particulares ocupantes serán responsables exclusivos de este tributo.*

*El pago de este impuesto no genera ningún derecho sobre el terreno ocupado”.*

La Corte Constitucional se pronunció respecto de la constitucionalidad de dicha norma en la Sentencia C - 183 de 2003, en la cual respecto de la posibilidad de gravar con el impuesto predial las construcciones, edificaciones o mejoras realizadas sobre bienes de uso público de la Nación, precisó:

*“La autorización que confiere la Ley 768 de 2002 a los Concejos Distritales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, para gravar con impuesto predial y complementarios a los particulares conforme a lo previsto en el artículo 6º, numeral 3º de dicha ley, instituye como hecho generador del gravamen la explotación económica que se realiza sobre un bien de uso público, o su aprovechamiento por un*



*particular en beneficio propio, avaluable en dinero, es decir, con contenido y significación patrimonial. Por ello, no resulta contradictorio desde el punto de vista constitucional que simultáneamente se persiga la restitución del bien cuando exista detentación de hecho o cuando expire la licencia, permiso o concesión, y que mientras ella se realiza, quien obtiene un beneficio de contenido patrimonial sea también sujeto del tributo a que se refiere la ley, previa decisión del concejo distrital respectivo para ese efecto.*

*Siendo ello así, no puede aceptarse el argumento esgrimido por el demandante, en el sentido de que la disposición objetada viola el artículo 150-9 de la Constitución, pues el legislador no está autorizando la enajenación de bienes nacionales, sencillamente se está facultando a los concejos distritales para gravar con impuesto predial las construcciones, edificaciones o mejoras que sobre esos bienes se efectúen **dado el aprovechamiento económico que los particulares están derivando de ellas, sin que ello implique que el pago de dicho impuesto genere algún derecho sobre el terreno ocupado**, como lo establece el inciso final del artículo 6, numeral 3, de la Ley 768 de 2002, aspecto éste último que el actor no se detiene a analizar, es más, ni siquiera transcribe en el escrito de demanda.*

*Así las cosas, la norma demandada no "legaliza" la ocupación de bienes de uso público como erradamente lo interpreta el demandante, lo que hace la norma, como lo señalan el Ministerio Público y la entidad interviniente, es reconocer una situación fáctica y a partir de ella imponer una obligación tributaria con fundamento en el principio de equidad y de igualdad ante las cargas públicas, sin que el pago de ese impuesto implique algún derecho sobre el terreno como la misma ley lo establece" (Negrillas de la Sala)*

El Acuerdo No. 041 de 29 de diciembre de 2006 expedido por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, establece que el Impuesto Predial Unificado se causa el 1º de enero del respectivo año gravable, y su período gravable es anual, el cual está comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del respectivo año fiscal.



En cuanto al hecho generador del impuesto, el mismo Acuerdo establece que éste se genera por la existencia del predio, como quiera que es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados dentro de la Jurisdicción de Cartagena D. T y C.

Con relación al sujeto pasivo del impuesto predial, el artículo 64 del Estatuto Tributario Distrital dispone:

*"ARTÍCULO 64: SUJETO PASIVO. - Es sujeto pasivo del Impuesto Predial Unificado, la persona natural o jurídica o sociedad de hecho, propietaria o poseedora de predios ubicados en la jurisdicción de Cartagena D.T y C.*

*Son solidariamente responsables por el pago del impuesto, el propietario y el poseedor del predio.*

*Si los predios están sometidos al régimen de comunidad, serán sujetos pasivos del gravamen los respectivos propietarios, cada uno en proporción a su cuota, acción o derecho del bien indiviso.*

*Si el dominio del predio estuviere desmembrado, como en el caso del usufructo, la carga tributaria será satisfecha por el usufructuario."*

Por su parte, el artículo 54 del citado Acuerdo prescribe que la base gravable para liquidar el impuesto predial unificado, será el avalúo catastral establecido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El parágrafo 5º del artículo 68 del Estatuto Tributario Distrital, respecto de las tarifas del impuesto predial unificado, dispone:

*"PARÁGRAFO 5: 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 se les aplicarán las mismas tarifas contempladas en este artículo, y los particulares ocupantes serán responsables exclusivos de este tributo".*

Por su parte, el artículo 70 literal e) del mismo Acuerdo dispuso que estarían exentos del pago del impuesto predial unificado: "En consideración a su



*especial destinación, los bienes de uso público de que trata el artículo 674 del Código Civil”.*

La Sección Cuarta del Consejo de Estado ha estudiado en diversas oportunidades el tema relacionado con la posibilidad de gravar con el impuesto predial los bienes de uso público de propiedad de la Nación. Así, en providencia de veinticuatro (24) de octubre de dos mil trece (2013)<sup>9</sup>, precisó que los bienes de uso público no pueden ser gravados en cabeza de la Nación, los distritos, los municipios y los departamentos o las entidades descentralizadas de esos órdenes. Pero que por excepción, en la actualidad, el legislador ha decidido gravarlos tanto con el impuesto predial como con la contribución de valorización, pero haciendo sujeto pasible de tales tributos a los terceros que los exploten económicamente. Al respecto precisó esa Corporación:

*“En consecuencia, la Sala considera que los municipios sí pueden gravar con el impuesto predial los bienes de uso público, pero en las condiciones establecidas en las leyes que a la fecha se han expedido en ese sentido. Así por ejemplo, el Distrito Capital, en el artículo 160 del Decreto 1421 de 1993 dispuso que continuarían vigentes las exenciones y tratamientos preferenciales aplicables a los aeropuertos. Pero, **posteriormente, el inciso segundo del artículo 134 de la Ley 633 de 2000 excluyó de esa exención y tratamiento preferencial a los aeropuertos privatizados y/o que operen en concesión.***

*Asimismo, en virtud del artículo 6° de la Ley 768 de 2002 los concejos distritales de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico y Cultural e Histórico de Santa Marta, quedaron facultados para gravar con el 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.*

*De manera general el inciso primero del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 definió quienes podían ser sujetos pasivos de los impuestos municipales y departamentales y, concretamente, respecto del impuesto predial y de la contribución de valorización, dispuso que los*

<sup>9</sup> Proceso Radicado No. 08001-23-31-000-2007-00652-01.



*sujetos pasivos del impuesto son los tenedores de los inmuebles públicos a título de concesión. El artículo 177 de la Ley 1607 de 2012 modificó el citado artículo 54 de la Ley 1430 y reiteró que los bienes de uso público seguían excluidos del impuesto predial y de la contribución de valorización, salvo cuando tales bienes se explotaran económicamente, en los siguientes términos: "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". En tales eventos, el artículo 177 reiteró que los sujetos pasivos del impuesto predial eran los tenedores de los bienes de uso público 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.*

*De manera que **estas leyes permiten interpretar que, en la actualidad, es irrelevante que los bienes de uso público sean de la Nación, de los Distritos, de los departamentos o de los municipios. También es irrelevante que esos bienes de uso público sean administrados por cierto tipo de entidades públicas. Lo relevante es que, si esos bienes de uso público son explotados económicamente por terceros, en las condiciones que disponga la ley, tales bienes de uso público son objeto pasible del impuesto predial, y los terceros que los explotan económicamente son los sujetos pasivos del impuesto. Y en esas condiciones pueden ser gravados por las entidades territoriales***.  
(Negrillas de la Sala)

Posteriormente, en sentencia de veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014)<sup>10</sup>, el Consejo de Estado hizo una diferenciación entre los bienes fiscales y los bienes de uso público, para efectos del impuesto predial, en los siguientes términos:

*"Si bien desde el año 1994, esta Sección afirmó que el impuesto predial fue creado para gravar la **propiedad privada**, ello debe entenderse bajo el concepto de **derecho de dominio**, pues la propiedad privada se define en función del derecho real que tiene una persona, natural o jurídica, pública o privada, para usar gozar y*

<sup>10</sup> Proceso radicado No. 23001-23-31-000-2009-00173-01.



disponer de un bien inmueble, conforme a las normas que regulen la materia. En esas condiciones, se debe entender que cuando se hablaba de propiedad privada, se hacía referencia al derecho de dominio que se ejerce sobre el bien, que era, en estricto sentido, el hecho gravado por el legislador, sin dejar de advertir que, hoy en día, al abarcar la posesión, la tenencia o el usufructo, puede decirse que lo que debe tenerse en cuenta es la explotación -uso y/o goce- del bien, pero con un interés que trasciende el que subyace en la figura de los bienes de uso público o común.

4.3 - Por eso, los **bienes inmuebles de naturaleza fiscal** son susceptibles de ser gravados por el impuesto predial porque sobre ellos también se ejerce derecho de dominio o, en otras palabras, son susceptibles de uso y goce. A contrario sensu, como sobre los **bienes de uso público** no se ejerce un derecho de dominio o equivalente, en tanto su uso y goce pertenece a todos los habitantes de la Nación y no pueden ser objeto de disposición, estos no se encuentran gravados con el impuesto predial, salvo que sean explotados económicamente por un particular. Sólo en ese sentido pueden entenderse las exenciones que ha decretado el legislador respecto a los bienes de la Nación, de los Municipios y de los Distritos y, sobre las "propiedades públicas" en general, contenidas en los artículos 21 del Decreto 1226 de 1908, 13 del Decreto 1227 de 1908 y 3 de la Ley 34 de 1920, y la previsión del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, que fue compilada en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal vigente.

4.3. - El impuesto predial, como se ha expuesto por esta Sección, es un gravamen de tipo real ya que recae sobre el valor del inmueble sin consideración a la calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta. Atendiendo tal naturaleza, es que el legislador se ha referido de manera general al hecho gravable del tributo -propiedad, posesión, tenencia o usufructo de un bien inmueble-, sin excluir de manera expresa a las personas jurídicas de derecho público, habida cuenta de que lo determinante es la existencia de la **propiedad raíz** y no el sujeto que ejerce el derecho de dominio. En ese sentido, se reitera, **los bienes inmuebles de naturaleza fiscal de todas las entidades públicas con personería jurídica de la Nación, y de aquellos entes u organismos autónomos**



**que formen parte de la estructura orgánica del Estado, están gravados con el impuesto predial.** Sólo pueden considerarse exentos de este pago los bienes de uso público, dada su naturaleza y uso. Y eso es así porque los bienes fiscales o patrimoniales son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que el Estado posee y administra en **forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad (...)**

4.6 En esa orden de ideas, dada la finalidad de las normas que regulan el impuesto predial y la intención del legislador; se precisa la tesis que se había adoptado por la Sección. La regla general hoy, es que están gravados con el impuesto predial los siguientes bienes: a) **Los inmuebles de los particulares**, b) **Los inmuebles de naturaleza fiscal** incluidos los de las entidades enumeradas en el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, compilado en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal vigente, no sólo por lo dicho, sino por la claridad que sobre el particular hace la ley en el sentido de gravar expresamente los bienes fiscales de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional, c) **Los bienes de uso público que sean explotados económicamente, se encuentren en concesión y/o estén ocupados por establecimientos mercantiles**, en los términos del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por la Ley 1607 de 2012, ya que sobre ellos se ejerce una actividad con ánimo de lucro”.

En la misma providencia, el Consejo de Estado se pronunció respecto de la calidad de sujeto pasivo del impuesto predial de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, indicando:

"3.8.- Conforme con la línea jurisprudencial de la Sección se concluye que desde el año 1994 hasta el año 2011 se había sostenido que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil no era sujeto pasivo del impuesto predial porque las entidades públicas sólo estaban obligadas a la declaración y pago de ese impuesto si eran establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta del orden nacional, naturaleza jurídica que no ostentaba dicha entidad. No obstante, también se llegó a esa conclusión en razón a la naturaleza de los



bienes que conforman la infraestructura aeronáutica nacional -bienes de uso público-, ya que estos no están gravados con el impuesto en mención, dadas las características, finalidad y destinación de los mismos.

3.9.- Actualmente, la Sección, con fundamento en una interpretación amplia del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, incorporado en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1430 de 2010, modificada por la Ley 1607 de 2012, ha optado por sostener que las propiedades públicas de naturaleza fiscal y aquellos bienes de uso público explotados económicamente por particulares, son sujetos pasivos del impuesto predial, dada la intención del legislador de 1985 y la nueva estructura del Estado”.

#### **4.2 Del procedimiento de aforo y el acto previo a la determinación del tributo**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, en providencia del 18 de octubre de 2018, expediente 22892, se refirió al procedimiento de aforo, en cuanto al **acto previo a la determinación del tributo**, precisando que en los impuestos en los cuales el contribuyente no tiene la obligación formal de declarar, no es aplicable el procedimiento de liquidación de aforo, pero la Autoridad Fiscal sí debe emitir un acto previo a la determinación del tributo, de tal forma que el administrado pueda discutir los elementos de la obligación tributaria previo a su cobro y, en este sentido, se le garantice el debido proceso. Al respecto, señaló:

*“En un caso en el que se discutía si antes de liquidar oficialmente el tributo, la Administración debía expedir un emplazamiento para declarar, la Sala precisó que cuando no exista la obligación de declarar, no es viable el procedimiento de aforo, porque éste supone la omisión de dicho deber formal. Al respecto, la Sala señaló:*

*“Como se advierte, el artículo 8° del Acuerdo 023 de 2008 expresamente dispone que los sujetos pasivos, a quienes no se les factura el servicio, **no están obligados a presentar declaración privada**. En otras palabras, en Uribe no existe la obligación formal de declarar el impuesto de alumbrado público.*



*En esas condiciones, la Sala advierte que en el sub examine, contrario a lo sostenido por la demandante, no resulta procedente el **proceso de aforo**, toda vez que es un trámite particular dirigido contra quienes, estando obligados a presentar declaraciones tributarias, omitan su cumplimiento, por tanto, si en el ordenamiento local no está prevista la obligación de declarar el tributo, frente a éste, el proceso de aforo se torna improcedente<sup>11</sup>".*

*Por lo anterior, el municipio de Falán no estaba obligado a adelantar el procedimiento de aforo a que alude la sociedad demandante, que inicia con la expedición de un emplazamiento para declarar en el que la Administración invita al contribuyente a cumplir con el deber formal de declarar el impuesto y le advierte de las consecuencias de no hacerlo; continua con la imposición de la sanción por no declarar si dicho contribuyente no accede a cumplir con el deber formal, y termina con la expedición de la liquidación de aforo, que debe tener el mismo contenido de la liquidación de revisión.*

*(...)*

*Se advierte que en el acto administrativo referido la Administración consideró que la actora, por ser propietaria de cuatro estaciones o subestaciones de telefonía fija, acreditaba la calidad de sujeto activo del tributo y estaba gravada con una tarifa de cuatro SMMLV, por lo que le liquidó un impuesto de alumbrado público a cargo en la suma de \$303.226.743.*

*Al respecto, la Sala observa que el municipio demandado determinó que la sociedad actora era sujeto pasivo del tributo y el valor de la obligación tributaria a cargo, **sin haber expedido un acto previo** en el que se le hubiera dado la oportunidad de controvertir la calidad endilgada o los factores de cuantificación del tributo, violando el debido proceso y los derechos de defensa y de contradicción que le asisten.*

---

<sup>11</sup> En el mismo sentido el Consejo de Estado en sentencia del 4 de mayo de 2015, **Exp. 20615** precisó: "Repárese que la liquidación de aforo es un acto administrativo que expide la administración para suplir la falta de declaración por parte del contribuyente siempre y cuando, esté obligado a hacerlo. Por sustracción de materia, si no hay obligación de declarar, no puede exigirse liquidación de aforo y, menos, para el caso, emplazamiento para declarar".



*De otro lado, a pesar de que en la demanda la actora manifestó que la Administración expidió un oficio de cobro persuasivo, tal documento no obra en el expediente y tampoco se puede inferir que en éste se haya discutido la calidad de sujeto pasivo o la tarifa aplicable a la empresa, pues no es lo mismo invitar al contribuyente a que pague su obligación, a discutir su calidad de titular de la obligación tributaria<sup>12</sup>."*

En ese mismo sentido, la jurisprudencia de dicha Corporación, en casos como el presente, en los cuales el administrado no está obligado a presentar la declaración del impuesto predial, reiteró que puede existir una violación al debido proceso si la Administración no emite un acto previo a la determinación de la obligación fiscal<sup>13</sup>.

Ahora bien, los artículos 59 y 342 del Acuerdo 41 de 2006, Estatuto Tributario de Cartagena, vigente para la época de los hechos, establecieron lo siguiente:

**LIQUIDACIÓN OFICIAL. – El Impuesto Predial Unificado se liquidará oficialmente por parte de la Secretaría de Hacienda Distrital.**

**PARÁGRAFO PRIMERO: El hecho de no recibir la factura, cuenta de cobro o estado de cuenta del impuesto predial unificado no exime al contribuyente del pago respectivo y oportuno del mismo, así como de los intereses moratorios que se causen en caso de pago extemporáneo.**

**PARÁGRAFO SEGUNDO: Constituirá operación administrativa de liquidación del Impuesto Predial Unificado, la aplicación sistematizada de la tarifa correspondiente sobre el avalúo catastral determinado por la entidad catastral correspondiente (...).**

**DECLARACIONES TRIBUTARIAS. – Los contribuyentes de los Tributos Distritales, deberán presentar las siguientes declaraciones, las cuales deberán corresponder al período o ejercicio que se señala:**

<sup>12</sup> Sentencia de 10 de febrero de 2016, Exp. 20712.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 14 de mayo de 2020, proceso radicado No. 13003-23-33-000-2013-00632-01 (22957).



*Declaración del Impuesto de Delineación Urbana*  
*Declaración del Impuesto de Rifas Menores*  
*Declaración Bimestral de Retención por el Impuesto de Industria y Comercio*  
*Declaración Mensual del Impuesto de Publicidad Visual Exterior*  
*Declaración Anual de Impuestos de Industria y Comercio*  
*Declaración Bimestral voluntaria de Industria y Comercio.*

De lo dispuesto en las normas locales se desprende que el impuesto predial se liquida y se cobra mediante factura, cuenta de cobro o estado de cuenta. Es decir, que no existe la obligación formal de presentar declaración privada del impuesto predial.

En ese sentido, no resulta entonces procedente el **proceso de aforo** en casos como el presente, toda vez que es un trámite particular dirigido contra quienes, estando obligados a presentar declaraciones tributarias, omitan su cumplimiento, por tanto, si en el ordenamiento local no está prevista la obligación de declarar el tributo, frente a éste, el proceso de aforo se torna improcedente<sup>14</sup>.

Conforme a lo expuesto en precedencia, procederá la Sala de Decisión a resolver el problema jurídico planteado.

## **5. Caso concreto**

### **5.1 Hechos probados**

- La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A. suscribieron el contrato de concesión de la administración y explotación económica del Aeropuerto Rafael Núñez No. 0186 de 9 de agosto de 1996<sup>15</sup>, cuyo objeto es el siguiente:

*“El objeto de este contrato es el de la administración y explotación económica por el sistema de concesión del Aeropuerto RAFAEL NÚÑEZ, ubicado en el Distrito Especial de Cartagena de Indias, el cual*

<sup>14</sup> El Consejo de Estado, sentencia del 4 de mayo de 2015, Exp. 20615 precisó: “Repárese que la liquidación de aforo es un acto administrativo que expide la administración para suplir la falta de declaración por parte del contribuyente siempre y cuando, esté obligado a hacerlo. Por sustracción de materia, si no hay obligación de declarar, no puede exigirse liquidación de aforo y, menos, para el caso, emplazamiento para declarar”.

<sup>15</sup> Cuaderno No. 1 Fls. 126-216



*presta servicio principalmente o la ciudad de Cartagena. La administración y explotación económica incluyen el manejo y mantenimiento directo del terminal, pista, rampa, instalaciones aeroportuarias, ayudas visuales de aproximación, y zonas accesorias. LA AEROCIVIL se reserva el manejo y la responsabilidad de las funciones de mantenimiento de las radioayudas aéreas, incluyendo las radioayudas de aproximación, y las comunicaciones y demás equipo destinado y necesario para el debido control aéreo establecidos por OACI.*

*Igualmente se obliga a mantener eficientes niveles de servicios en los equipos antes mencionados y a hacer las inversiones requeridas con tal fin".<sup>16</sup>*

- Obran en el expediente los certificados de tradición de matrícula inmobiliaria de los inmuebles identificados con número de matrícula 060-15743, 060-27604, 060-62007, 060-96021, 060-10629, 060-6900, 060-27973, 060-78271, 060-66065, 060- 71723 y 060-20132, en los que figura como propietario o titular del derecho de dominio la U.A.E. Aeronáutica Civil<sup>17</sup>.

- A través de Resolución No. 0003561-2013 de 26 de noviembre de 2013, el Secretario de Hacienda Pública Distrital de Cartagena determinó el impuesto predial unificado y sobretasa del medio ambiente vigencias 2008, 2009 y 2010 a la Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A. del predio con referencia catastral 01-02-0577-0022-000, ubicado en el barrio de cresco en la siguiente dirección Aeropuerto Rafael Núñez Avenida 3 N° 71-61, en la suma de \$3.087.158, a favor del Distrito de Cartagena.<sup>18</sup>

- Mediante la Resolución No. 0003544-2013 de 26 de noviembre de 2013, el Secretario de Hacienda Pública Distrital de Cartagena determinó el impuesto predial unificado y sobretasa del medio ambiente vigencias 2008, 2009 y 2010 a la Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A. del predio con referencia catastral 01-02-0556-0001-000, ubicado en el barrio de cresco en la siguiente dirección Aeropuerto Rafael Núñez Avenida 3 N° 71-61, en la suma de \$582.247.855, a favor del Distrito de Cartagena.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Cuaderno No. 1 Fl. 136

<sup>17</sup> Cuaderno No. 2 Fls. 116-153

<sup>18</sup> Cuaderno No. 1 Fls. 120-122

<sup>19</sup> Cuaderno No. 1 Fls. 123-125



- Contra las anteriores resoluciones, la Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A. presentó recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante Resolución No. AMC-RES-004117-2014 de 12 de septiembre de 2014 confirmando los actos administrativos impugnados.<sup>20</sup>

- A través de Oficio No. 1132012EE4838-01 - F:1 - A:0, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi le informa a la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena, los avalúos catastrales de los predios de propiedad de la Aeronáutica Civil, discriminados por el número de referencia catastral, del cual se destaca lo siguiente<sup>21</sup>:

El predio identificado con Referencia Catastral No. 01-02-577-0022-000, tiene los siguientes avalúos catastrales:

- Año 2008 valor total \$87.829.000, resultado de sumar el valor del terreno (\$43.037.000) y el valor de las construcciones hechas (\$44.792.000);
- Año 2009 valor total \$92.221.000, resultado de sumar el valor del terreno (\$45.189.000) y el valor de las construcciones hechas (\$47.032.000);
- Año 2010 valor total \$165.855.000, resultado de sumar el valor del terreno (\$81.270.000) y el valor de las construcciones hechas (\$84.585.000);

Y el predio con referencia catastral No. 01-02-556- 0001-000 tiene los siguientes avalúos catastrales:

- Año 2008 valor total \$209.316.348.000, resultado de sumar el valor del terreno (\$199.172.517.000) y el valor de las construcciones hechas (\$10.143.830.000);
- Año 2009 valor total \$219.782.162.000, resultado de sumar el valor del terreno (\$209.131.143.000) y el valor de las construcciones hechas (\$10.651.022.000);
- Año 2010 valor total \$483.153.942.000, resultado de sumar el valor del terreno (\$470.677.488.000) y el valor de las construcciones hechas (\$12.476.454.000);

<sup>20</sup> Cuaderno No. 1 Fls. 81-119

<sup>21</sup> Cuaderno No. 2 Fls. 428-430

## **5.2 Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico**

En el sub examine, pretende la parte demandante se declare la nulidad de los actos acusados; en razón a que presuntamente SACSA i. no tiene la calidad de sujeto pasivo del impuesto predial en el Distrito de Cartagena de Indias, y de sus sobretasas, respecto de los predios que dicha sociedad administraba; ii. el Aeropuerto Internacional Rafael Núñez es un bien de uso público que no puede ser gravado por el impuesto predial; iii. no existía base gravable para que la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena determinara el impuesto predial unificado a cargo de SACSA; y iv. la entidad demandada incurrió en una irregularidad en el procedimiento administrativo al expedir los actos acusados.

La parte demandada solicita se denieguen las pretensiones de la demanda, en razón a que los actos acusados se ajustan a la legalidad, y no se incurrió en irregularidades en su expedición, salvaguardando los derechos de defensa y contradicción de la sociedad demandante.

En este contexto procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, así como los hechos probados.

### **5.2.1 Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A. como sujeto pasivo del impuesto predial**

En el sub iudice, la Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A. considera que no es sujeto pasivo del impuesto predial, por lo que el Distrito de Cartagena no podía determinar a su cargo el impuesto predial unificado por las vigencias 2008, 2009 y 2010.

De conformidad con el marco jurídico expuesto en esta providencia, el impuesto predial es de naturaleza real, por cuanto lo que se grava es el bien inmueble y la propiedad raíz, ya sea pública o privada. Así, en principio, los bienes de uso público no pueden ser gravados por el impuesto predial, sin embargo, como se indicó en acápite precedente, han aparecido en el ordenamiento jurídico diversas normas que exceptúan esa prohibición general, como la Ley 768 de 2002 que faculta a los Concejos Distritales de



Barranquilla, Cartagena y Santa Marta para gravar con impuesto predial y complementarios las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando estén en manos de particulares.

Se tiene entonces que, cuando los bienes de uso público sean explotados económicamente por particulares, estos últimos se convierten en sujeto pasivo del impuesto predial.

En el sub examine, resultó probado que la sociedad demandante celebró un contrato de concesión con la U.A.E. Aeronáutica Civil, el cual tiene por objeto la explotación económica y la administración del Aeropuerto Internacional Rafael Núñez de Cartagena; y, si bien es cierto este último es un bien de uso público, respecto del cual en principio no sería posible gravarlo con el impuesto predial, también lo es que en virtud del mencionado contrato de concesión, el particular SACSA pasó a tener la administración y explotación económica del aeropuerto, circunstancia que conlleva a que se configure la excepción que ha permitido tanto la ley como la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

Para la Sala, no son de recibo los argumentos de la sociedad demandante en cuanto a que no es sujeto pasivo del impuesto predial, por cuanto está demostrado que en cabeza de ella se encuentra la explotación económica del Aeropuerto Internacional Rafael Núñez, circunstancia que la hace ubicarse dentro del supuesto normativo de la Ley 768 de 2002 y del Estatuto Tributario Distrital de Cartagena (Acuerdo 041 de 2006).

En ese sentido, resulta irrelevante si la Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A. no figura como titular del derecho de dominio de los predios que conforman el Aeropuerto Rafael Núñez, pues el legislador ha extendido la posibilidad de reconocer como sujetos pasivos del impuesto predial a aquellos particulares que lógicamente no pueden ser propietarios de bienes de uso público, pero sí tienen en sus manos la explotación económica del predio.

En efecto, con los certificados de libertad y tradición aportados con la demanda, quedó claro que quien figura como propietario de los predios que hacen parte del aeropuerto de la ciudad de Cartagena es la Unidad



Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, sin embargo, también es evidente que para las vigencias 2008, 2009 y 2010, en virtud de un contrato de concesión, la explotación económica y la administración de los predios en mención, está en cabeza de SACSA.

Por lo tanto, no es cierto que por no figurar la demandante como propietaria de los predios donde funciona el aeropuerto, no puede considerarse como sujeto pasivo del impuesto predial, pues del marco jurídico expuesto claramente se desprende que no es solamente la plena propiedad la que configura el hecho generador del mencionado tributo, sino también la explotación económica que se haga del mismo, especialmente cuando se trata de bienes de uso público que se encuentra en manos de particulares.

En síntesis, considera esta Magistratura que la Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A. sí es sujeto pasivo del impuesto predial en el Distrito de Cartagena, por tratarse de un concesionario que tiene a su cargo la explotación económica de ese bien de uso público, pues no resultaba necesario que el Acuerdo 41 de 2006 o la Ley 768 de 2002 indicaran de manera expresa que se gravaría con ese tributo a los contratistas o concesionarios del Estado, pues ellos quedan incluidos entre quienes ejercen la explotación económica de los bienes del Estado.

Es cierto como lo afirma la demandante, que la Ley 1430 de 29 de diciembre de 2010 establece que 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; y que dicha norma por ser posterior a las vigencias 2008, 2009 y 2010 no puede aplicarse al caso de SACSA, sin embargo, de la lectura de los actos demandados se infiere que dicha norma no constituyó el fundamento normativo de los mismos, de manera que no puede hablarse de una aplicación retroactiva de la norma como se sugiere en el concepto de la violación.

Por lo tanto, los cargos de nulidad expuestos en la demanda relacionados con la imposibilidad de gravar a SACSA con el impuesto predial por no ser propietaria del Aeropuerto Rafael Núñez de Cartagena, han quedado desvirtuados por los argumentos aquí expuestos.

### **5.2.2 Base gravable para determinar el IPU a cargo de la SACSA**

En cuanto a la base gravable para determinar el Impuesto Predial a cargo de la demandante, cabe recordar que de conformidad con lo establecido en el parágrafo 5° del artículo 68 del Estatuto Tributario Distrital de Cartagena, la base gravable del impuesto predial a cargo de particulares ocupantes de los bienes de uso público, será el valor de las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejoras que se hagan a dichos bienes.

En el proceso quedó demostrado que la Secretaría de Hacienda Distrital para determinar la base gravable del impuesto predial a cargo de SACSA para los años gravables 2008, 2009 y 2010, tomó como fundamento el oficio No. 1132012EE4838-01 - F:1 - A:0 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en el que se informan los avalúos catastrales de los predios de propiedad de la Aeronáutica Civil, discriminados por el número de referencia catastral.

Así, para el predio con Referencia Catastral No. 01-02-577-0022-000, se determinó para la vigencia fiscal 2008 un avalúo de \$44.792.000, para la vigencia 2009 el avalúo es de \$47.032.000 y para la vigencia 2010 el avalúo es de \$84.585.000, correspondientes al valor de las mejoras hechas por SACSA; y en cuanto al predio con Referencia Catastral No. 01-02-556-0001-000, se tomó como base gravable el valor de las construcciones hechas para la vigencia fiscal 2008 por valor de \$10.143.830.000; 2009 por \$10.651.022.000, y para 2010 por valor de \$12.476.454.000.

En consecuencia, no es cierto que no existiera base gravable para determinar el impuesto predial a cargo de SACSA, pues se reitera, la misma la constituye el valor de las construcciones, edificaciones o mejoras hechas por la sociedad sobre el bien de uso público cuya administración y explotación económica tiene a su cargo.

### **5.2.3 Del procedimiento administrativo para la determinación del tributo**

Finalmente, la sociedad demandante manifiesta como cargo de nulidad la violación del artículo 29 de la Constitución Política y los artículos 712 y 719 del Estatuto Tributario Nacional, por haber expedido los actos administrativos de liquidación del tributo sin existir una factura que soportara el alegado



incumplimiento del concesionario, la fecha exacta del plazo establecido para su pago, un acto administrativo que lo reconociera como nuevo sujeto del impuesto.

Sobre este punto, debe aclarar la Sala que en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 del Acuerdo 041 de 2006, el Impuesto Predial Unificado se liquidará oficialmente por parte de la Secretaría de Hacienda Distrital, sin que se trate de la liquidación de aforo prevista en los artículos 715 y siguientes de la norma nacional, pues esta hace referencia a las declaraciones tributarias que deban ser presentadas por el contribuyente, mientras que el impuesto predial lo determina y liquida la misma entidad territorial.

No obstante lo anterior, aunque la entidad demandada no estaba obligada a agotar el proceso de aforo, para la Sala no es procedente el trámite que adelantó la Administración Distrital, al expedir directamente unas resoluciones por medio de las cuales determina una obligación tributaria por el impuesto predial y la sobretasa de medio ambiente, por cuanto tal actuación viola los derechos al debido proceso y a la defensa, invocados por la actora, por las siguientes razones:

Observa esta Magistratura que no obra en el plenario prueba de la expedición de factura, cuenta de cobro o estado de cuenta del impuesto predial por los años gravables 2008, 2009 y 2010 emitido a nombre de la actora, antes de la determinación del impuesto, por parte de la Administración Distrital.

Revisados los actos acusados, se observa que la Secretaría de Hacienda de Cartagena expidió las Resoluciones AMC RES 003561-2013 y AMC RES 003544-2013 de 26 de noviembre de 2013, por medio de las cuales se determinó una obligación tributaria a cargo de los predios con referencias catastrales 01-02-0577-0022-000 y 01-02-0556-0001-000, de propiedad de la NACIÓN - AERONÁUTICA CIVIL, administrados y explotados económicamente por la SOCIEDAD AEROPORTUARIA DE LA COSTA S.A., sin que mediara un acto previo a la determinación del tributo, lo que conllevó a la violación del debido proceso y los derechos de defensa y contradicción que le asisten a la demandante.



Así las cosas, y conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado citada en precedencia, advierte la Sala que el Distrito no le permitió a la demandante, antes de la expedición de los actos de determinación del tributo, conocer las razones por las cuales consideraba que era sujeto pasivo del impuesto predial por los años 2008, 2009 y 2010, sobre dos de los inmuebles del Aeropuerto Rafael Núñez; de discutir su condición de sujeto pasivo del tributo, como lo adujo a lo largo del proceso, ni de los factores que tuvo en cuenta para fijar el tributo por los citados períodos gravables.

Lo anterior significa que la Administración Distrital, al determinar el impuesto sin que mediara un acto previo a la determinación del tributo, vulneró el debido proceso y los derechos de defensa y contradicción que le asisten a la demandante, razón suficiente para anular los actos demandados.

En este orden, a manera de colofón, advierte la Sala que resultó probado que SACSA sí es sujeto pasivo del impuesto predial por tener a su cargo la explotación económica del Aeropuerto Internacional Rafael Núñez de Cartagena; que la motivación de los actos demandados fue suficiente y que sí existió base gravable para determinar el impuesto; no obstante, la Secretaría de hacienda Distrital de Cartagena no siguió el procedimiento establecido para liquidar de manera oficiosa el mencionado tributo, correspondiente a los años gravables 2008, 2009 y 2010, vulnerando el debido proceso administrativo y derecho de defensa y contradicción de la sociedad actora.

Por lo expuesto, la Sala declarará la nulidad de las Resoluciones No. 0003561-2013 y No. 0003544-2013 de 26 de noviembre de 2013, por las cuales el Secretario de Hacienda Pública Distrital de Cartagena determinó el impuesto predial unificado y sobretasa del medio ambiente vigencias 2008, 2009 y 2010 respecto de los predios con referencia catastral 01-02-0577-0022-000 y 01-02-0556-0001-000; y de la Resolución No. AMC-RES-004117-2014 de 12 de septiembre de 2014, por la cual se resolvió un recurso de reconsideración interpuesto contra las anteriores. A título de restablecimiento del derecho, conforme a lo previsto en el inciso tercero del artículo 187 del CPACA, declarará que la actora no está obligada a pagar suma alguna por el impuesto predial unificado y la sobretasa de medio ambiente por los años gravables 2008, 2009 y 2010.

## 6. Condena en costas

La Sala de Decisión en virtud de lo establecido en el artículo 188 del CPACA, procede a disponer sobre la condena en costas, bajo los términos de liquidación y ejecución previstos en el Código de General del Proceso.

En ese orden de ideas, se tiene que el numeral 1º del artículo 365 del C.G.P., dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, como ocurre en el presente caso, respecto de la parte demandada; para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes factores: i) el trámite de la demanda, ii) la naturaleza del proceso y iii) la gestión de la parte demandada.

En ese sentido, se encuentra procedente la condena en costas en la modalidad de gastos del proceso y agencias en derecho a favor de la parte demandante, condena que deberá ser liquidada por la Secretaría General de esta Corporación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 366 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## VI.- FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones No. 0003561-2013 y No. 0003544-2013 de 26 de noviembre de 2013, expedidas por la Secretaría de Hacienda Pública Distrital de Cartagena, mediante las cuales se determinó el impuesto predial unificado y sobretasa del medio ambiente vigencias 2008, 2009 y 2010 respecto de los predios con referencia catastral Nos. 01-02-0577-0022-000 y 01-02-0556-0001-000; y de la Resolución No. AMC-RES-004117-2014 de 12 de septiembre de 2014, por la cual se resolvió un recurso de reconsideración interpuesto contra las anteriores, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** que la SOCIEDAD AEROPORTUARIA DE LA COSTA S.A. – SACSA, no está obligada a pagar suma alguna por concepto de impuesto predial unificado y la



sobretasa de medio ambiente por los años gravables 2008, 2009 y 2010, respecto de los predios con referencia catastral Nos. 01-02-0577-0022-000 y 01-02-0556-0001-000.

**TERCERO: CONDENAR** en costas a la parte demandada; liquídense por la Secretaría General de esta Corporación conforme lo dispuesto en el artículo 366 del C.G.P., incluyéndose en dicha liquidación las agencias en derecho, según lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**CUARTO:** Ejecutoriada la presente sentencia, **ARCHIVAR** el expediente, previa devolución del remanente, si existiere.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS**

**LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ**

**JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL**

Salvó voto

**OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA**