



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Santiago de Cali, veintiocho (28) de febrero de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA No. 46

Magistrado Ponente: Dr. RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE BOLIVAR
RADICACIÓN:	76147-33-33-002-2016-00543-00

1. EL ASUNTO

Profiere el Tribunal, en segunda instancia y a través de la Sala Segunda de Decisión Oral, conformada por los doctores **JHON ERICK CHAVES BRAVO**, **FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ** y **RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**, la decisión que corresponde en virtud de la apelación presentada por la entidad demandante contra la sentencia No. 011 del 13 de febrero de 2019, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cartago, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

2. LA DEMANDA Y SUS ALEGATOS

La **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, a través de apoderado judicial solicita se declare la nulidad del acto administrativo ficto o presunto surgido como consecuencia de la petición presentada el día 8 de mayo de 2015, a través de la cual le solicitó al **MUNICIPIO DE BOLIVAR** se le excluyera del pago del Impuesto Predial Unificado.

A título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene al **MUNICIPIO DE BOLIVAR** excluya del Impuesto Predial Unificado los inmuebles de propiedad de la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** y restituya la suma de \$2.364.551 que canceló por concepto de dicho gravamen durante los años 2012 a 2016.

Como argumentos de orden factico, señala que al no ser un establecimiento público, empresa industrial y comercial del Estado o sociedad de economía mixta del orden nacional, sus bienes no pueden ser gravados con el Impuesto Predial Unificado, conforme lo establece el artículo 194 del Decreto Ley 1333 de 1986¹.

¹ Folios 1 a 11 y alegatos folio 74 CD.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN: 76147-33-33-002-2016-00543-01
DEMANDANTE: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BOLIVAR

3. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y SUS ALEGATOS

Dentro del término para contestar la demanda y presentar sus respectivos alegatos de conclusión, guardó silencio².

4. EL FALLO IMPUGNADO

El Juzgado de primera instancia negó las pretensiones de la demanda, al considerar que la entidad demandante es sujeto pasivo del Impuesto Predial sobre los bienes inmuebles de su propiedad que están ubicados en el **MUNICIPIO DE BOLIVAR**, toda vez que dichos bienes tienen las características de bienes fiscales y por lo tanto, deben cancelar dicho tributo³.

5. LA IMPUGNACIÓN

La parte demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, reiterando que al no ser un establecimiento público, empresa industrial y comercial del Estado o sociedad de economía mixta del orden nacional, sus bienes no pueden ser gravados con el Impuesto Predial Unificado, conforme lo establece el artículo 194 del Decreto Ley 1333 de 1986.

Por otro lado, señaló que no se le debe condenar en costas toda vez que no actuó con temeridad o mala fe⁴.

6. ALEGACIONES EN SEGUNDA INSTANCIA

6.1. PARTE DEMANDANTE

Reitera los argumentos expuestos en el recurso de apelación⁵.

6.2. PARTE DEMANDADA

Dentro del término para presentar su escrito de alegatos de conclusión, guardó silencio⁶.

6.3. MINISTERIO PÚBLICO

La representante del Ministerio Público, no emitió el concepto respectivo⁷.

7. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar si la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** tiene derecho a que sea excluida del pago del Impuesto Predial Unificado que recae sobre los inmuebles de su propiedad,

² Según constancia secretarial visible a folio 62 y se extrae del acta de la audiencia inicial, visible a folios 68 a 73.

³ Folios 69 reverso a 73.

⁴ Folios 76 a 81.

⁵ Folios 90 a 93.

⁶ Según constancia secretarial visible a folio 95.

⁷ Según constancia secretarial visible a folio 95.

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	76147-33-33-002-2016-00543-01
DEMANDANTE:	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE BOLIVAR

por tratarse de una entidad pública y por lo tanto, tiene derecho a que se le restituya los dineros cancelados por dicho tributo.

Y finalmente, la Sala estudiará si se cumplen los presupuestos para proferir condena en costas en el presente litigio.

8. TESIS DE LA SALA

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia, al considerar que conforme lo ha señalado el Consejo de Estado, el hecho generador del Impuesto Predial Unificado es la existencia de la propiedad raíz o inmueble o los bienes raíces ubicados en la jurisdicción del municipio correspondiente, sin consideración a la calidad del sujeto pasivo, por lo que si la entidad pública tiene un bien inmueble le surge la obligación de pagar el impuesto predial. Además, la condena en costas proferida por el a quo es procedente en atención al criterio objetivo que frente a su causación maneja el Consejo de Estado.

9. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Mediante la Ley 44 de 1990⁸, se fusionó el gravamen sobre la propiedad raíz con el impuesto de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral, para convertirlo en uno solo denominado "Impuesto Predial Unificado", estableciéndose como un gravamen del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios.

De conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990, quien ostente la calidad de propietario o poseedor del bien inmueble dentro del municipio o distrito, tiene la obligación de declarar y pagar el impuesto predial unificado anualmente respecto de dicho bien.

La naturaleza real del impuesto predial fue ratificada por el artículo 60 de la Ley 1430 de 2010⁹, en la cual señaló expresamente que el tributo recae sobre bienes raíces y puede hacerse efectivo con el respectivo predio, de manera que la Administración puede perseguir el bien inmueble independientemente de quien ostente la calidad de poseedor o propietario, toda vez que, se repite, el hecho generador del impuesto predial corresponde a la existencia del predio.

Sobre el particular el Consejo de Estado¹⁰ ha indicado que el Impuesto Predial "se trata de un gravamen real que recae sobre la propiedad raíz o inmueble o los bienes raíces ubicados en la jurisdicción del municipio correspondiente. Así, el derecho de las autoridades locales para el cobro del tributo no proviene de su inscripción sino de la existencia del inmueble". Además ha señalado que dicho gravamen recae sobre el valor del inmueble "sin consideración a la

⁸ Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.

⁹ Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: **MILTON CHAVES GARCÍA**, sentencia del 28 de noviembre de 2018, radicación número: 25000-23-37-000-2014-00749-01 (22098)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN: 76147-33-33-002-2016-00543-01
DEMANDANTE: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BOLIVAR

calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta”.

Así las cosas, no hay lugar a duda que de la existencia del bien inmueble en la jurisdicción municipal nace la obligación tributaria de cancelar el Impuesto Predial Unificado independientemente de la naturaleza jurídica del sujeto que ejerce la propiedad, posesión, usufructo o tenencia sobre el bien, pues lo determinante es la existencia de la propiedad raíz y no el sujeto que ejerce el derecho de dominio.

En ese sentido, Consejo de Estado¹¹ ha señalado que:

“(…) 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 propiedad¹²” (resaltado y subrayado fuera del texto).

Aunado a lo anterior, el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012¹³ que modifica el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010¹⁴, reitero que únicamente se encuentran excluidos del Impuesto Predial los bienes de uso público y de obra de infraestructura.

10. HECHOS PROBADOS Y RESOLUCIÓN DEL CASO

10.1. Ahora, una vez analizadas las pruebas arrojadas por los extremos en litigio, se da por probado que:

-. La **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, a través de oficio del 28 de abril de 2015, solicitó al **MUNICIPIO DE BOLIVAR** excluir del cobro del Impuesto Predial Unificado a los inmuebles de su propiedad y la devolución de los valores pagados desde los últimos 5 años¹⁵.

-. Finalmente, se allegó copia de pagos realizados al **MUNICIPIO DE BOLIVAR** por los años 2011 a 2016¹⁶.

10.2. Se tiene entonces que en el asunto *sub examine*, la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA –CVC** no aportó certificado de tradición y libertad de los inmuebles por los que pide la devolución de los

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: **STELLA JEANNETTE CARVAJAL BOTERO**, número interno: 19243, sentencia del 9 de marzo de 2017.

¹² Al respecto, se puede consultar, entre otras providencias, la sentencia de la Sección Tercera, Subsección B de esta Corporación, del 30 de abril de 2012, Consejera ponente: **RUTH STELLA CORREA PALACIO**, Radicación número: 2500232600019950070401 (21.699).

¹³ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

¹⁵ Folios 17 a 18.

¹⁶ Folios 19 a 42.

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	76147-33-33-002-2016-00543-01
DEMANDANTE:	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE BOLIVAR

pagos del Impuesto Predial Unificado. Sin embargo, la entidad demandante no discute que ostenta la propiedad sobre los predios por los cuales canceló el Impuesto Predial Unificado en el **MUNICIPIO DE BOLIVAR**.

Tampoco se encuentra probada la naturaleza de tales bienes, por lo que se presumirá su clasificación como bienes fiscales. Ello por cuanto, conforme lo establecen los artículos 23 y 30 de la Ley 99 de 1993, "*Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público (...)*" y tienen por objeto "*(...) la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables*" y tal como ha señalado el Consejo de Estado, los bienes fiscales son aquellos que pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y por regla general están destinados a servir como instrumentos materiales para el ejercicio de funciones públicas o para la prestación de servicios a cargo de las entidades estatales.

Lo anterior entonces permite inferir que los predios que pertenecen a la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** se pueden presumir como bienes fiscales.

Ahora, es del caso indicar que conforme a la jurisprudencia antes citada, es claro que el hecho generador del Impuesto Predial Unificado es la existencia de la propiedad raíz o inmueble o los bienes raíces ubicados en la jurisdicción del municipio correspondiente, sin consideración a la calidad del sujeto pasivo, por lo que contrario a lo indicado por la entidad demandante, al ser propietaria de bienes inmuebles tiene la obligación de cancelar dicho tributo.

Además, conforme lo ha señalado el Consejo de Estado¹⁷ 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.

Bajo las premisas sentadas en el aparte precedente y los hechos probados en el proceso, se concluye que el acto administrativo demandado se encuentra ajustado a derecho, ya que la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC** es sujeto pasivo del impuesto predial unificado respecto de los bienes inmuebles de naturaleza fiscal de su propiedad, pues sobre ellos ejerce derecho de dominio y por lo tanto existe la obligación del pago de dicho tributo.

Conforme a lo anterior y sin más consideraciones, se confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

10.3. Por otro lado, en lo que se refiere a la condena en costas de primera instancia, debe recordarse que la misma ha sido concebida como "*una forma de sancionar a la parte que resulta vencida en el litigio y consiste en el reconocimiento a favor de la parte contraria de los gastos en que incurrió*

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: **STELLA JEANNETTE CARVAJAL BOTERO**, número interno: 19243, sentencia del 9 de marzo de 2017.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN: 76147-33-33-002-2016-00543-01
DEMANDANTE: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BOLIVAR

para impulsar el proceso (expensas) y de los honorarios de abogado (agencias en derecho)"¹⁸. Sobre el particular, el Honorable Consejo de Estado¹⁹ en reciente pronunciamiento, precisó que la condena en costas a ambas partes en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo debe realizarse con un criterio netamente objetivo donde no se debe evaluar la conducta de las partes (temeridad o mala fe), excepto en cuanto corresponda a los procesos en los que se ventile un interés público, en los cuales está legalmente prohibida la condena en costas.

11. COSTAS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y los artículos 365 y subsiguientes del Código General del Proceso, se condenará en costas en esta instancia a la parte vencida, fijando como agencias en derecho la suma del 0.1% del valor de las pretensiones de la demanda, cuya liquidación se realizará por el Despacho de primera instancia.

12. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia No. 11 del 13 de febrero de 2019, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cartago, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte vencida, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones de la presente sentencia.

TERCERO: En firme la presente decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

JHON ERICK CHAVES BRAVO

RONALD OTTO CEDENO BLUME

FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 6 de agosto de 2015, Consejero Ponente: Dr. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, radicado No. 85001233100020080011702 (20225)

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 07 de abril de 2016, Consejero Ponente: Dr. WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ, radicado No. 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14).