



**Juzgado Diecisiete Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali
Valle del Cauca**

Santiago de Cali, diecisiete (17) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Sentencia N° 135

Radicación No.: 76001-33-33-017-2015-00451-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho Tributario
Demandante: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -C.V.C.-
Demandado: Municipio de Candelaria.

El Suscrito Juez Diecisiete Administrativo Oral del Circuito de Cali, en uso de sus facultades legales procede a proferir la Sentencia No. 135 dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, instaurado por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -C.V.C.- por conducto de apoderado judicial, y en contra de la entidad territorial Municipio de Candelaria.

I. DECLARACIONES:

Las pretensiones de la demanda, son las siguientes¹:

- a. Que se declare la nulidad del acto administrativo ficto o presunto, derivado de la petición presentada el día 28 de abril de 2015, mediante el cual el Municipio de Candelaria negó la exclusión de la CVC en el cobro del Impuesto Predial y la restitución de los emolumentos pagados por tal concepto.
- b. Que como consecuencia de lo anterior, se condene al Municipio de Candelaria a excluir del cobro del impuesto predial a los inmuebles de propiedad de la CVC y restituir la suma de \$26.280.453, correspondiente a los valores cancelados por concepto del impuesto predial durante los años del 2011 a 2015.
- c. Que se ordene la actualización de la anterior suma de dinero a la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso, así como al pago de los intereses a que haya lugar.
- d. Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad territorial Municipio de Candelaria.

La demanda sustenta sus peticiones en los siguientes,

II. HECHOS :

1. Que la CVC en calidad de ente corporativo de derecho público y del orden nacional, para los años del 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 pago al Municipio de Candelaria diferentes valores por concepto de impuesto predial sobre los inmuebles que posee en jurisdicción de la entidad territorial.

Apoderado Mario Uribe Echeverry

2. Que el día 28 de abril del año 2015, el señor RUBÉN DARÍO MATARON MUÑOZ mediante escrito radicado bajo el No. 0100-06383-2015-01 solicitó al Municipio de Candelaria la exclusión de los predios que posee la CVC de los últimos cinco años, teniendo en cuenta que la corporación es una entidad de naturaleza pública del orden nacional cuyos inmuebles oficiales no fueron gravados con dicho impuesto, pues la Ley únicamente gravó los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional y la CVC no tiene ninguna de las 3 naturalezas jurídicas contempladas en el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986.
3. Que a la anterior petición no fue atendida por la Alcaldía del municipio de Candelaria, generando de conformidad con el art. 83 del Código de Procedimiento administrativo y Contencioso Administrativo, la figura del silencio administrativo negativo.

III. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN -CVC:

El apoderado del demandante expuso como normas violadas y concepto de la violación lo siguiente:

²Indicó que de conformidad con el Decreto Ley 1333 de 1986 y la Ley 44 de 1990, el Impuesto Predial es un tributo municipal que recae sobre las propiedades raíces, urbanas o rurales, ubicadas en una jurisdicción municipal; y son sujetos pasivos de este impuesto, los propietarios o poseedores de los predios quienes deben cumplir con las obligaciones formales necesarias para su cumplimiento y con la obligación sustancial de pago en las fechas y condiciones que establezca la entidad territorial sujeto activo del tributo.

En relación con los bienes de uso público y su sujeción al impuesto predial unificado, trajo a colación pronunciamientos de la Corte Constitucional, sentencia C-217 de 2007 y del Consejo de Estado, Sentencia del 19 de abril de 2007.

Concluyó que acogiendo el criterio de las altas cortes, considera que los bienes públicos no pueden ser gravados con el Impuesto Predial Unificado, a menos de que sean de propiedad de ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO y las SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA DEL ORDEN NACIONAL, grupo que afirmó no se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales del Orden Nacional.

IV. DEFENSA DE LA ENTIDAD DEMANDADA –MUNICIPIO DE CANDELARIA-

³El apoderado de la entidad territorial al contestar la demanda manifestó que se opone a la prosperidad de las pretensiones planteadas en ella, e indicó en síntesis que la actuación de la Administración se amparó en facultades legalmente consagradas.

Solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda, para lo cual propuso las excepciones de "CUMPLIMIENTO", "HECHO SUPERADO", y "LA INNOMINADA".

V. MATERIAL PROBATORIO.

Con el fin de acreditar los hechos de la demanda se allegaron al proceso las siguientes pruebas:

- Copia de la certificación de entrega de correspondencia por parte de Servicios Postales Nacionales S.A, a la entidad territorial, Alcaldía del municipio de Candelaria (fol. 16 del Cdo Ppal).
- Copia de la petición de exoneración de fecha 28 de abril de 2015, nomenciada bajo el número de radicado 0100-06383-2015-01, vista a folio 17 - 18 del expediente.
- Copia de las diferentes constancias de pago por concepto de Impuesto Predial Unificado de los inmuebles de propiedad de la Corporación Autónoma Regional del Valle, visibles de folio 19 a 33.
- Antecedentes administrativos objeto del proceso, obrantes a folio 64 a 70 del expediente.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

- La representación Judicial del Municipio de Candelaria, en audiencia pública llevada a cabo el día 09 de agosto de 2018 presentó sus alegatos conclusivos de manera oral. Conforme obra en medio magnético de acta No. 222 (CD Minuto: 00:11:00).
- Por su parte, la parte actora no presentó alegatos de conclusión.
- La agente del Ministerio Publico, Procuradora 57 Judicial I para asuntos administrativos No emitió concepto alguno.

Corresponde a este Juzgador revisar la legalidad del acto administrativo ficto o presunto, derivado de la petición presentada el día 28 de abril de 2015, mediante el cual el Municipio de Candelaria negó la exclusión de la CVC en el cobro del Impuesto Predial y la restitución de los emolumentos pagados por tales conceptos.

La tesis del Despacho se encamina a NEGAR A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA, previas las siguientes,

VII. CONSIDERACIONES:

Conforme el precedente jurisprudencial de la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado, el impuesto predial unificado se define como un gravamen de tipo real 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 soporta⁴.

A partir de la interpretación histórica de las normas que regulan el impuesto predial unificado, el Consejo de Estado ha precisado que el tributo «no se creó para gravar la propiedad privada únicamente, sino que su finalidad ha sido, siempre, gravar la propiedad raíz, los bienes inmuebles, independientemente de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor»⁵.

Para llegar a esa conclusión, la Sección Cuarta de dicha Corporación puso de presente que de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 se desprende que el hecho generador del impuesto predial unificado «está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor de dicho

⁴ Entre otras, se pueden consultar las siguientes sentencias de esta Sección: sentencia del 29 de marzo de 2007, Radicación: 250002327000200101676 01(14738). C.P.: Ligia López Díaz; sentencia del 4 de febrero de 2010, Radicación número: 250002327000200301655 02(16634).CP. (E): Martha Teresa Briceño de Valencia.
⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. 29 de mayo de 2014. Radicación: 230012331000200900173 01(19561).

bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto».

Ahora bien, abordando el tema de análisis y, en atención a los preceptos que han incorporado al espectro un valor agregado, se impone para este Juzgador una labor de contraste entre lo que se extrajo de tiempo atrás por la jurisprudencia del Consejo de Estado, y lo que tal decantamiento en la actualidad dice o deja de decir, para establecer el real efecto que dimana de la pretensión o desfiguración de la demanda.

Así pues, el concepto de impuesto predial fue establecido por la Ley 48 de 1887, que autorizó a los departamentos para crearlo y recaudarlo, destinando un porcentaje del dos por mil (2 x 1000) a favor de los municipios, como un impuesto real sobre la propiedad inmueble.

Posteriormente, la Ley 20 de 1908 estableció como renta propia de los departamentos el recaudo de dicho impuesto, sin perjuicio del porcentaje correspondiente a los municipios. Paralelamente, el Decreto 1226 del mismo año les prohibió gravar a los bienes de la Nación y a los de los Distritos ubicados en territorio de otro por la municipalidad en donde se hallaren situados (art. 21). Esa prohibición se elevó a la categoría de excepción tributaria para *"las propiedades públicas cualquiera que sea la denominación de la persona o entidad que la administre"*, según previsión del artículo 14 del Decreto 1227 de 1910. Los artículos 97 de la Ley 4 de 1913 y 1 de la Ley 34 de 1920 fijaron el dos por mil (2 x 1000) como la tasa máxima con la que los departamentos y municipios podían gravar la propiedad raíz.

La Ley 4ª de 1913 ordenó que las Asambleas Departamentales reglamentaran el impuesto sobre la propiedad raíz que debían cobrar los departamentos y los municipios. De hecho la Ley 128 de 1941 distinguió al impuesto predial como todo aquél que bajo ese nombre fuera cobrado por tales entidades territoriales, así como el que recaudaran otros municipios bajo la denominación de impuesto de caminos, sobre el valor de los bienes raíces de su respectivo territorio⁶.

El artículo 2 del Decreto Ley 2413 de 1948 estableció un impuesto del dos por mil (2 x 1000) sobre toda propiedad raíz, que se cobraría con el de catastro, y exceptuó de este tributo a los municipios que tuvieran una tasa para el impuesto predial o contribución de caminos superior a dicha tarifa.

Mediante Decreto Legislativo 2185 de 1951 se le asignó al impuesto un carácter municipal y se dispuso que los alcaldes quedarían facultados para recaudarlo y disponer de su producto.

Por el artículo 2 de la Ley 29 de 1963 se derogaron todas las disposiciones de carácter nacional que decretaban exoneraciones o exenciones del impuesto predial para personas privadas. Y, en su parágrafo se dispuso que las exenciones temporales continuarían por dos años. Además, la Ley 29 limitó las exenciones que podían decretar los municipios.

Sobre esa preceptiva, la Sección Cuarta del Consejo de Estado concluyó que, *"en ningún momento las normas que crearon el tributo, que en sus comienzos fue nacional, establecieron expresamente el gravamen para los inmuebles de propiedad de las entidades públicas, y por el contrario de las normas que derogaron aquellas que concedían exenciones [se] permitía inferir que aquel (sic) solo gravaba a la propiedad privada"*.

⁶ Por Decreto Ley 2473 de 1948 se estableció un impuesto adicional del dos por mil sobre toda propiedad raíz, cobrado con el de catastro, exceptuando del mismo a los municipios que tuvieran una tarifa para el impuesto predial o contribución de caminos superior al dos por mil.

⁷ Sentencia de 24 de febrero de 2004, expediente 5001 C.P. doctor Jaime Abella Zárate

Bajo esa egida se afirmó que fue voluntad del legislador -quien tiene potestad tributaria dentro de su amplia facultad de configuración-, crear el impuesto respecto de los predios privados y, sólo por excepción, gravar los inmuebles de entidades públicas. Y que, teniendo en cuenta que tal facultad impositiva de los municipios es derivada, aquella debía ejercerse de acuerdo con la Constitución y la ley, y en virtud de ello, las entidades territoriales no detentaban poder para gravar bienes públicos sin expresa autorización legal⁸.

Así pues, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia del 28 de Mayo de 2009, Exp. 16685, Rad. 76001233100020010574301 (16685), señaló lo siguiente:

"Dicha autorización fue conferida por el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, que dispuso que los bienes inmuebles de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta del orden nacional podían ser gravados con el impuesto predial a favor del respectivo municipio. Por lo tanto, a partir de la vigencia de la Ley 55 de 1985 sólo ciertas entidades públicas eran sujetos pasivos del impuesto predial y dentro de las mismas no se incluyó a la Nación."

Por su parte, con base en las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno Nacional mediante la Ley 11 de 1986, con el fin de codificar las disposiciones constitucionales y legales sobre la organización y funcionamiento de la administración municipal, se expidió el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), el cual no modificó el régimen del impuesto predial.

Fue así como el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 reiteró que los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional podían ser gravados con el impuesto predial en favor del correspondiente municipio, lo que corrobora que sólo tales entidades públicas son sujetos pasivos de dicho impuesto.

(...) En suma, se reitera, las entidades públicas sólo son sujetos pasivos del impuesto predial si son establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional. A contrario sensu, las restantes entidades públicas, incluida la Nación, no son sujetos pasivos del referido tributo.

Igualmente la providencia en mención, afirmó que no existe incompatibilidad alguna entre el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, reiterado en el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986, y el artículo 294 de la Constitución Política, dado que lo que prohíbe la norma constitucional es que la ley conceda exenciones o tratamientos preferenciales en los tributos de las entidades territoriales. Y, lo que el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 creó fue una autorización para gravar con el impuesto predial bienes de entidades públicas, lo que, corresponde exclusivamente al legislador⁹, quien expresamente definió como sujetos pasivos del tributo a los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

Sin embargo, dicha interpretación restrictiva de la norma fue matizada y amplificada por el H. Consejo de Estado a la luz de las nuevas normativas adyacentes sobre la materia.

Así pues, en atención al numeral 3º del artículo 6 de la Ley 768 de 2002 que gravó con el impuesto predial las construcciones, edificaciones o mejoras sobre bienes de uso público de la Nación que estuvieren en manos de particulares, así como al análisis de constitucionalidad realizado frente a dicha norma en sentencia C-183 de 2003 donde se abordó el hecho de que tales bienes se encontraran en manos de los particulares que los aprovechaban y explotaban económicamente en beneficio propio, y que, por su parte, el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 y su modificatorio, artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, atribuyeron la

⁸ Ibidem

⁹ Ibidem

¹⁰ Sentencia de 24 de febrero de 2004, expediente 5001 C.P. doctor Jaime Abella Zárate.

calidad de sujetos pasivos de impuestos departamentales y municipales a las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y todas aquellas que incurrieran en el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos, marcaron el referente con carácter relevante de interpretación por la Alta Corporación.

En el caso del impuesto predial y la valorización **de los bienes de uso público y obras de infraestructura**, por ejemplo, se indicó que la Ley 1607 de 2012 previó la continuidad de su exclusión, con excepción entratándose de áreas ocupadas por establecimientos mercantiles, reconociendo como sujetos pasivos del primero de dichos tributos a los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se hiciera mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas de uso público objeto del contrato de concesión.

En ese entorno, y desde la perspectiva de la nueva legislación, la explotación económica por parte de los nuevos sujetos pasivos mencionados y en las condiciones que dispuso la ley, constituyó el elemento determinante para tener a los bienes de uso público como objeto pasible del impuesto predial según los términos del Consejo de Estado.

A continuación, de acuerdo con los cambios que produjo la Constitución de 1991 en el modelo estatal colombiano, la Sección Cuarta indicó que el artículo 61 de la referida Ley 55 de 1985 **debe interpretarse de manera amplia**, a la luz de los principios de unitarismo, autonomía de las entidades territoriales y reserva de ley, para así coexistir con las normas adoptadas por las entidades territoriales en el marco del artículo 317 constitucional¹¹, el cual, según la sentencia C-304 de 2012, no depende de su propio texto, sino también de las normas que hacen de Colombia una república unitaria y que confían al Congreso la labor de hacer leyes y establecer contribuciones fiscales y parafiscales.

En razón de lo dicho y, según los principios que acaban de mencionarse, la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo viró su criterio de interpretación exegética y/o restrictiva que venía aplicando al artículo 61 de la Ley 55 de 1985, según el cual, como dicha norma sólo previó el impuesto predial para los bienes inmuebles de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del mismo orden, por sustracción de materia debía deducirse que los bienes inmuebles de las demás entidades del orden nacional continuaban exceptuados del impuesto referido (SE DESTACA), bajo el esquema de no sujeción al tributo, máxime cuando el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 había compilado el citado artículo 61 de la Ley 55, sin que la Ley 44 de 1990 lo derogara¹².

La nueva interpretación ha venido matizándose en diferentes pronunciamientos de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, Vgr. en sentencia del 24 de octubre de 2013, Exp. 18394 de la cual se dijo lo siguiente:

*"A partir de la Ley 55 de 1985, entonces, son objeto pasible del impuesto predial los bienes inmuebles de propiedad de las entidades públicas que, para ese año, **contaban con personería jurídica** y formaban parte de la estructura orgánica del Estado conforme con lo previsto en los Decretos 1050 y 3130 de 1968.*

En la actualidad, como cambió la estructura orgánica del Estado, la Ley 55 de 1985 debe interpretarse de manera amplia, en el sentido de que son objeto pasible del impuesto predial los bienes fiscales de las entidades públicas, con personería jurídica, que formen parte de la estructura orgánica del Estado con fundamento en la Ley 489 de 1998 y demás normas que la modifiquen.

¹¹ -Sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble..."

¹² Este criterio se aplicó entre los años 1994 y 2011. Al respecto, sentencias del 24 de febrero de 1994, exp. 5001, 19 de abril de 2007, exp. 14226, 8 de mayo de 2008, exp. 15448, 28 de mayo de 2009, exp. 16685 y 3 de noviembre de 2011, exp. 17851.

Cosa distinta ocurre con los bienes de uso público que, de conformidad con la legislación preexistente a la Constitución de 1991, no eran objeto pasible del impuesto como el predial o la contribución de valorización, pero por la naturaleza jurídica misma de esos bienes, más no por el tipo de entidad pública que los administra.

En esta oportunidad, la Sala considera que la verdadera razón por la que ni la Nación ni sus entidades descentralizadas o vinculadas son sujeto pasivo del impuesto predial es por la naturaleza jurídica de los bienes de uso público que administran.

(...) La Sala considera que la interpretación del artículo 61 de la Ley 55 de 1985 pudo ser válida hasta cierto momento.

En la actualidad, los cambios legislativos y el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional —que ha decantado lo referente al hecho generador del impuesto predial y la competencia compartida, para regular ese impuesto, que tienen tanto el Congreso de la República como las entidades territoriales— permiten interpretar de manera más amplia el artículo 61 de la Ley 55 de 1985.

(...) ...Ahora bien, en cuanto a los bienes de uso público se refiere, ni antes ni ahora podían quedar gravados en cabeza de la Nación, los distritos, los municipios y los departamentos o las entidades descentralizadas de esos órdenes.

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.

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.

(...) De manera general, el inciso primero del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010³ 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 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 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....

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 municipios.

³ ARTÍCULO 54. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

PARAGRAFO. Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos. En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor. En los consorcios, socios o partícipes de los consorcios, uniones temporales, los será el representante de la forma contractual. Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la administración tributaria respectiva de señalar agentes de retención frente a tales ingresos.

⁴ El aparte subrayado fue declarado exequible por la Sentencia C-822 de 2011

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." (Resaltados fuera del texto)

Por su parte, la sentencia del 29 de mayo de 2014, exp. 19561¹⁴ precisó los aspectos atinentes a la interpretación del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, Incorporado en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal, examinando el mismo elemento sustancial, así:

"4.2.- 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 disponer de un bien inmueble, conforme a las normas que regulen la materia¹⁵.

(...) ...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.

(...) ... 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 propiedad¹⁶.

(...) ...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

¹⁴ M. P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

¹⁵ Cfr. Código Civil, artículos 665 y 669.

¹⁶ Al respecto, se puede consultar, entre otras providencia, 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).

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.**

Recuérdese que "la exclusión del impuesto predial está ligada a un elemento adicional a la simple titularidad pública del bien, como es el hecho de que se trate de bienes de uso público"¹⁷, ya que, como se vio, la finalidad del legislador fue gravar la propiedad raíz o los bienes inmuebles sobre los que se ejerce derecho de dominio, independiente de la naturaleza jurídica del sujeto propietario.
(...)"

De esta manera la Sala sentó su criterio frente a la posibilidad de gravar los bienes públicos con impuesto predial, habida cuenta de que dicho tributo se aplica con independencia de la naturaleza jurídica del sujeto propietario del bien y cubre tanto a 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, como a los bienes de uso público explotados económicamente, 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 acopio a lo anterior, referente al tema de patrimonio, y capacidad jurídica para ejercitar derechos, en el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales concebidas como entidades u organismos estatales sujetos a régimen especial¹⁸ (art. 40 Ley 489 de 1998), la ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones", respecto de su naturaleza jurídica, atribuyó a aquellas autonomía administrativa y financiera, personería jurídica y patrimonio propio (artículo 23), en cuanto a la última atribución, el artículo 46 *ibídem* precisó:

"ARTÍCULO 46. Patrimonio y Rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales.
Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales :

(...) ...10. Las sumas de dinero y los bienes que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas, **los bienes muebles o inmuebles que actualmente posean y los que adquieran o les sean transferidos en el futuro a cualquier título**".

En torno a la disponibilidad de bienes fiscales que conforman la masa patrimonial de las Corporaciones Autónomas y su afectación, conviene exponer la perspectiva del Legislador plasmada en el segundo Inciso del artículo 117 de la Ley 1617 de 2013, la cual fue estudiada en su momento por la H. Corte Constitucional en Sentencia de Constitucionalidad C-082 donde declaró inhibición respecto a dicha norma, de la cual se predicó lo siguiente:

"ARTÍCULO 117. Autorízase a la Nación - Departamento Nacional de Planeación- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), para que entregue todos los

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 28 de noviembre de 2013, Consejero ponente: William Zambrano Cetina, expediente No. 11001-03-06-000-2013-00206-00, radicado interno: 2145.
¹⁸ En sendos apartados de la providencia, la Corte dice: "en la sentencia C-578 de 1999, en relación con la naturaleza especial de las Corporaciones Autónomas Regionales, se consideró que en virtud de los postulados contenidos en nuestra Carta, las Corporaciones Autónomas Regionales no se articulan al sistema ordinario de la descentralización por servicios, ni están adscritas, por ende, a ningún ministerio o departamento administrativo, esta posición también se encuentra contenida en las Sentencias C-794 de 2000¹⁹, C-1345 de 2000, C-251 de 2003, C-894 de 2003", y, más adelante, "se puede entonces concluir que las Corporaciones Autónomas Regionales gozan de una naturaleza especial, en virtud de la autonomía otorgada por la Constitución".

La censura, en el libelo introductorio alegó que en relación a los bienes de uso público y su sujeción al impuesto predial unificado, era necesario atender los pronunciamientos jurisprudenciales emitidos por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, los cuales concebían que los municipios únicamente estaban autorizados para gravar los bienes indicados en el artículo 194 del decreto 1333 de 1986, norma que había compilado el contenido del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, lo que corrobora que sólo los bienes de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional eran las únicas sujetas a tal impuesto predial.

Ahora bien, en consonancia con lo señalado en el criterio jurisprudencial *Ut-Supra*, sentencia del 29 de mayo de 2014, exp. 19561²⁰ -que abordó los aspectos atinentes a la interpretación del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, incorporado en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal-, contrario a como lo manifiesta la demandante, debe precisarse que los bienes inmuebles de naturaleza fiscal de todas las entidades públicas con personería jurídica, como los entes u organismos autónomos que forman parte de la estructura orgánica del Estado, se encuentran afectos al fenómeno impositivo objeto de análisis (gravamen), toda vez que dichos bienes conforman el patrimonio de la entidad, No están por fuera de la órbita mercantil, y por lo tanto, no tienen la característica de ser inembargables, inalienables o imprescriptibles; por contera, no se demuestra que los mismos tengan la calidad de ser indispensables para el desarrollo y la vida misma de la comunidad, pues aquellos pueden enajenarse sin causar detrimento a su misión institucional dentro del área de su jurisdicción, es decir, de servicio público referente a la administración del medio ambiente, los recursos naturales, y el desarrollo sostenible en el orden departamental.

Bajo ese contexto, y al advertirse que las liquidaciones y/o facturas del bien de aforo No recaen sobre bienes eminentemente de uso público, el juicio de ilegalidad irrogado al acto administrativo emanado de la entidad territorial no prospera en el presente asunto, en consecuencia, al resultar la actuación no lesiva a los derechos de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -C.V.C.-, se denegarán las pretensiones de la demanda.

IX. COSTAS

Según lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, la sentencia siempre dispondrá sobre la condena en costas, pero su liquidación y ejecución, será atendida conforme a lo preceptúa el Código General del Proceso.

Ahora bien, el numeral 1º del artículo 365 ib.²¹, entre otras cosas, establece que "se condenará en costas a la parte vencida en el proceso (...)"

Así las cosas, el referido artículo 188 del CPACA ha sido objeto de análisis por parte del Consejo de Estado, Corporación que le otorgó la siguiente interpretación²²:

"(...) Si bien una lectura rápida de la disposición que antecede, podría llevar a la errónea interpretación de que la condena en costas debe imponerse en forma objetiva, es decir, de manera forzosa, automática e ineluctable en todos aquellos procesos contencioso administrativos en los cuales se ventile un interés de carácter individual o particular, lo cierto es que cuando la norma utiliza la expresión "dispondrá", lo que en realidad está señalando es que el operador jurídico está llamado a pronunciarse en todos los casos sobre si es o no procedente proferir una condena en costas en contra de la parte que ha visto frustradas sus pretensiones procesales (...)" (Se resalta).

²⁰ M. P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

²¹ Aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la ley 1437 de 2011.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. sentencia del 16 de abril de 2015, C.P.

Guillermo Vargas Ayala. Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00446-01.

Es claro entonces, según lo expuesto, que el criterio para condenar en costas en esta jurisdicción no atiende un carácter objetivo, lo que quiere decir que no siempre ineludiblemente la parte vencida en la litis deberá ser condenada en costas, contrario a ello, corresponde al juez determinar la procedencia de tal condena; razón por la cual, el Despacho varía la posición objetiva que sobre este tema ha venido aplicando, para así acoger la postura del máximo órgano de cierre de esta jurisdicción en el entendido de implementar un criterio subjetivo respecto al estudio de condena en costas.

En punto al tema, es necesario traer a colación lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 365 del C.G.P. que a la letra reza:

"ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

"(...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación."

Así las cosas, atendiendo lo argumentado líneas arriba, concluye este juzgador que en el presente asunto no se probó la causación de costas que deban ser reconocidas en favor de la parte victoriosa de la litis, razón por la cual, el Despacho se abstendrá de emitir una condena en tal sentido.

En mérito de todo lo anterior, el JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SANTIAGO DE CALI administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRESE probada de oficio la excepción de **"LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO FICTO O PRESUNTO DERIVADO DE LA PETICIÓN PRESENTADA EL DÍA 28 DE ABRIL 2015"** en favor de la entidad territorial MUNICIPIO DE CANDELARIA por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, y en consecuencia,

SEGUNDO: NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda.

TERCERO: SIN CONDENA en costas en esta instancia.

CUARTO: Notifíquese la sentencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 del C.P.A.C.A. y contra ella procede el recurso de apelación de conformidad con el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 y teniendo en cuenta lo reglado en el artículo 247 de la misma normatividad.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


PABLO JOSÉ CAICEDO GIL
JUEZ