



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 PRIMERA INSTANCIA No. 036

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 SANTIAGO DE CALI
RADICACIÓN:	76001-23-33-002-2015-01411-00

1. EL ASUNTO

Profiere el Tribunal, en sede de instancia y a través de la Sala Segunda de Decisión Oral, conformada por los doctores **JHON ERICK CHAVES BRAVO** y **RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**, la decisión correspondiente dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurado a través de apoderado judicial por la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC** contra el **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI**.

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 de la comunicación No. 2015413100050281 del 16 de julio de 2015, a través de la cual el **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** negó la solicitud de excluir los predios de la entidad demandante del pago del Impuesto Predial Unificado.

A título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene al **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** excluya del Impuesto Predial Unificado a los inmuebles de propiedad de la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** y restituir la suma de \$821.423.054 que canceló por concepto de dicho gravamen durante los años 2011 a 2015.

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 2 a 14 y alegatos folios 193 a 199.

3. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y SUS ALEGATOS

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, indicando que lo que permite gravar o no el predio es si es de uso público o fiscal, pues el bien fiscal sí se encuentra en la obligación de cancelar el Impuesto Predial Unificado, toda vez que lo que grava dicho tributo es la propiedad raíz sin importar quién sea el sujeto pasivo de la obligación².

4. MINISTERIO PÚBLICO

Solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda, al considerar que conforme lo ha señalado el Consejo de Estado, el Impuesto Predial no se creó para gravar únicamente la propiedad privada sino también la propiedad raíz y los bienes inmuebles, independientemente de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor.

Señaló que en virtud de lo establecido en el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, solo se excluye del pago del Impuesto Predial únicamente a los bienes de uso público, siempre y cuando sobre ellos no se realicen actividades con ánimo de lucro por un particular.

Por lo tanto, concluye que independientemente del sujeto que detente la propiedad, sea entidad pública o privada, debe pagar dicho tributo, pues el éste recae sobre los bienes inmuebles o raíces³.

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

6. TESIS DE LA SALA

La Sala negará las pretensiones de la demanda, 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.

7. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Mediante la Ley 44 de 1990⁴, 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

² Folios 96 a 103 y alegatos folios 179 a 192.

³ Folios 200 a 211.

⁴ 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.

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	76001-23-33-002-2015-01411-00
DEMANDANTE:	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

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 2010⁵, 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 Estado⁶ 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 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 Estado⁷ 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

⁵ Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

⁶ 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)

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: **STELLA JEANNETTE CARVAJAL BOTERO**, numero interno: 19243, sentencia del 9 de marzo de 2017.

particulares con los bienes de su propiedad⁸" (resaltado y subrayado fuera del texto).

Aunado a lo anterior, el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012⁹ que modifica el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010¹⁰, reitero que únicamente se encuentran excluidos del Impuesto Predial los bienes de uso público y de obra de infraestructura.

8. HECHOS PROBADOS Y RESOLUCIÓN DEL CASO

8.1. 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 SANTIAGO DE CALI** excluir del cobro del Impuesto Predial Unificado a los inmuebles de su propiedad y la devolución de los valores pagados durante los años 2011 a 2015¹¹. Solicitud que fue negada por la entidad territorial a través del oficio No. 2015413100050281 del 16 de julio de 2015¹².

-. Finalmente, se allegó copia de las facturas canceladas por la entidad demandante por concepto del impuesto predial unificado de los predios de su propiedad por los años 2011 a 2015¹³.

8.2. 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 pagos del Impuesto Predial Unificado. Sin embargo, de las facturas que liquidan dicho gravamen, se desprende que el ente autónomo es el que ostenta la propiedad sobre los predios por los cuales canceló el aludido tributo.

Tampoco se encuentra probada la naturaleza de tales bienes, por lo que se presumirá 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.

⁸ 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).

⁹ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

¹¹ Folios 20 a 21.

¹² Folios 79 a 82.

¹³ Folios 26 a 80.

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	76001-23-33-002-2015-01411-00
DEMANDANTE:	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

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 indicado el Consejo de Estado¹⁴ 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, se negarán entonces las pretensiones de la demanda.

9. COSTAS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, y en concordancia con el inciso 1º del artículo 366 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 la Secretaría de esta Corporación.

10. 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.- NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

¹⁴ 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:
RADICACIÓN:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
76001-23-33-002-2015-01411-00
CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA
MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

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

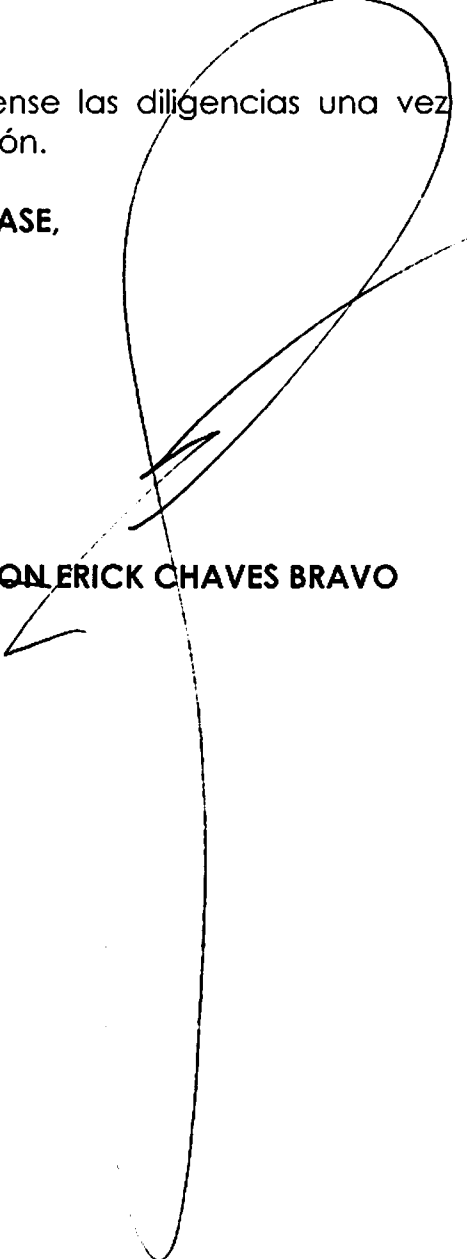
TERCERO.- En firme esta providencia, archívense las diligencias una vez hechas las anotaciones en el software de gestión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME



JHON ERICK CHAVES BRAVO