

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SALA DE ORALIDAD**

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

RADICADO: 76001-33-33-017-2015-00451-01
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
(TRIBUTARIO)
DEMANDANTE: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL
VALLE (CVC)
notificacionesjudiciales@cvc.gov.co
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CANDELARIA (VALLE)
abogadoedgardohoyosvelez@gmail.com
buzon_notificaciones_judiciales@candelaria-valle.gov.co

MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA FEUILLET PALOMARES

Santiago de Cali, veintitrés (23) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

1. La Sala decide la apelación presentada por la parte demandante contra la sentencia 135 del 17 de agosto de 2018, proferida por el Juzgado 17 Administrativo de Cali, que negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

2. En ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) presentó demanda contra el municipio de Candelaria (en adelante el municipio), en la que pidió la nulidad del acto ficto negativo, que surgió por la no contestación de la petición presentada el 28 de abril de 2015 por la CVC, que pedía la exclusión del impuesto predial y la devolución de lo pagado por ese concepto por los inmuebles de la CVC, la actualización de la condena y la condena en costas.

2. Hechos

3. La CVC ha pagado el impuesto predial de los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 de los bienes inmuebles que tiene en el municipio. Por esa razón, la CVC le solicitó al municipio que lo excluya del pago de impuesto predial y le reintegre los valores pagados, porque, al ser una entidad pública del orden nacional, los bienes inmuebles de su propiedad no están gravados con el impuesto. En su criterio, la ley solo gravó los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y la CVC no tiene esa naturaleza. El municipio no contestó la solicitud, por lo que se generó el acto ficto negativo.

3. Normas violadas y concepto de la violación

4. La parte actora estimó vulneradas las siguientes normas: artículos 1, 2, 3, 4, 121, 122, 123, 150 numeral 12, 287, 288 y 338 CP; 143, 145, 146, 148 y 150 de la Ley 488 de 1998; 885 y SS. ET, y 11 y 16 del Decreto 2277 de 2012.

5. Estima que, como la CVC no es un establecimiento público, una empresa industrial y comercial del Estado o una sociedad de economía mixta del orden nacional, sino un ente corporativo del orden nacional, los inmuebles de su propiedad no deben pagar el impuesto predial, pues la naturaleza jurídica de la CVC no se adecúa al artículo 194 del decreto 1333 de 1986, que compila el artículo 61 de la Ley 55 de 1985.

4. Contestación de la demanda¹

6. El municipio se opuso a las pretensiones. Explicó que las corporaciones autónomas sí son sujetos pasivos del impuesto predial, de conformidad con la Ley 44 de 1990 que creó el impuesto predial unificado, pues son entes públicos creados por la ley con autonomía administrativa, financiera, patrimonio propio y personería jurídica. Dijo, además, que no hay acto ficto porque sí contestó la solicitud que presentó la CVC el 28 de abril de 2015, que pedía la exclusión del impuesto predial y la devolución de lo pagado por ese concepto, el 27 de julio de 2015, notificada el 4 de agosto del mismo año, y la demanda se presentó el 18 de diciembre de 2015. Propuso las excepciones de cumplimiento, hecho superado — porque sí contestó la petición — y la innominada.

¹ Folios 97-102.

5. Sentencia de primera instancia

7. Mediante Sentencia 135 del 17 de agosto de 2018², el Juzgado 17 Administrativo de Cali negó las pretensiones de la demanda. Dijo que los bienes inmuebles que la CVC tiene en el municipio sí están gravados con el impuesto predial, pues, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la interpretación que ha hecho del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, incorporado en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal, los bienes fiscales de todas las entidades públicas con personería jurídica, como los entes u órganos autónomos que forman parte de la estructura del Estado deben pagar el impuesto predial. Explico que esos bienes hacen parte del patrimonio de la entidad, no están por fuera del ámbito mercantil y no son inembargables, inalienables o imprescriptibles, y se pueden vender sin que se afecte la misión institucional de la entidad —el medio ambiente, los recursos naturales y el desarrollo sostenible en el departamento—, es decir, no son bienes de uso público.

6. Apelación³

8. La parte demandante apeló. Argumentó que los bienes de la CVC son bienes fiscales pero no generan renta para la entidad ni para terceros, por lo que no deben estar gravados con el impuesto predial. A su juicio, ese es el criterio del artículo 194 del Decreto 1333 de 1986, la Ley 786 de 2002 y la Ley 1607 de 2012, normas que no han dicho que solo están exentos los bienes de uso público. Señaló que gravar todos los bienes fiscales de la entidad afectaría el presupuesto que debe estar destinado a la protección del ambiente del Valle del Cauca.

7. Trámite de segunda instancia

9. El Juzgado 17 Administrativo de Cali, mediante Auto del 26 de octubre de 2018⁴, concedió el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia.

10. El proceso ingresó al Despacho el 21 de noviembre de 2018⁵ y el mismo día se admitió el recurso de apelación y se corrió traslado para alegatos de conclusión⁶.

² Folios 174-196 C1.

³ Folios 199-201 C1.

⁴ Folio 114.

⁵ Folio 117.

⁶ Folio 118.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

11. Según lo establece el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal Administrativo es competente para conocer de la apelación interpuesta contra la sentencia proferida por el Juzgado 17 Administrativo de Cali.

2. Problema jurídico

12. La Sala debe determinar si debe revocar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda —al estimar que los inmuebles de la CVC son bienes fiscales sujetos del impuesto predial—, porque los bienes inmuebles de la CVC no producen renta, por lo que están exentos del impuesto predial.

3. Solución del caso

13. Para dar solución al problema jurídico, la Sala se referirá a los siguientes aspectos: i) el impuesto predial para las entidades públicas y (ii) el caso concreto.

3.1. El impuesto predial para las entidades públicas

14. En un primer momento, el Consejo de Estado (1994 a 2011)⁷ —, en una interpretación restrictiva del artículo 61 de Ley 55 de 1985, estimó que el sujeto pasivo del tributo eran únicamente los bienes inmuebles de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional, lo que excluía a las otras entidades públicas. Luego, el Consejo de Estado hizo una interpretación amplia de la norma y con fundamento en el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, incorporado en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal y la Ley 1430 de 2010, modificada por la Ley 1607 de 2012, dijo que los bienes fiscales y los de uso público explotados económicamente por particulares son sujetos pasivos del impuesto predial.

15. En efecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado (2014)⁸ dijo lo siguiente:

⁷ Al respecto, se pueden consultar las siguientes sentencias de la Sección Cuarta del Consejo de Estado: 24 de febrero de 1994, expediente 5001; 19 de abril de 2007, expediente 14226; 8 de mayo de 2008, expediente 15448; 28 de mayo de 2009, expediente 16685, y 3 de noviembre de 2011, expediente 17851. Citadas en la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 29 de mayo de 2014, radicación 23001-23-31-000-2009-00173-01(19561).

⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 29 de mayo de 2014, radicación 23001-23-31-000-2009-00173-01 (19561).

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. 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”, 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.

16. Esa postura ha sido reiterada por el Consejo de Estado en los años 2017⁹ y 2021¹⁰ y es la posición actual de la Corporación.

3.2 . El caso concreto

17. El 28 de mayo de 2015¹¹, recibido el 8 de mayo de 2015, la CVC le solicitó al municipio de Candelaria que excluya a la entidad del pago del impuesto predial de los inmuebles que tiene en el municipio y le devuelva lo que pagó por ese concepto los cinco años anteriores. Al expediente se allegaron los pagos de los años 2011 al 2015¹².

18. Con la contestación de la demanda, el municipio allegó un escrito de respuesta al derecho de petición enviado por la CVC, por parte de la secretaria de hacienda del municipio, el 4 de agosto de 2015 al correo electrónico beatrizmorales@cvc.gov.co¹³, en el que negó la solicitud al estimar que la CVC sí es sujeto pasivo del impuesto predial.

19. La CVC, dentro del término de traslado de las excepciones, presentó escrito en el que dijo que no conocía el escrito de contestación al derecho de petición, pues no aceptó ser notificado por correo electrónico y la contestación no fue enviada al correo del solicitante ni al institucional de la entidad sino al correo beatrizmorales@cvc.gov.co¹⁴. Esa situación

⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 9 de marzo de 2017, radicación 19850.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 29 de abril de 2021, radicación 15001-23-33-000-2015-00143-01 (24138).

¹¹ Folios 17-18.

¹² Folios 20-23.

¹³ Folios 68-70.

¹⁴ Folio 84.

fue resuelta en la audiencia inicial¹⁵, en la que el jugado estimó que la contestación al derecho de petición no se notificó debidamente, por lo que el proceso seguiría con el acto ficto.

20. La CVC, en la apelación, alegó que los bienes inmuebles fiscales que tiene en el municipio de Candelaria no le producen renta, y que esa situación hace que la entidad no sea sujeto pasivo del impuesto. Sobre este punto, la Sala debe decir que no se demostró lo dicho por la entidad, pero que así se hubiere demostrado, no es un supuesto que exima a la CVC del pago de impuesto predial. Como se vio en el acápite 3.1., el Consejo de Estado, desde el año 2013 hasta la actualidad, ha sostenido que los bienes fiscales de las entidades públicas, incluidos los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta deben pagar el impuesto predial.

21. En consecuencia, no prosperan los argumentos de la apelación, por lo que la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda será confirmada.

4. Costas

22. De acuerdo con lo establecido por el Consejo de Estado (2016)¹⁵, y como el recurso de apelación presentado por la parte demandante fue resuelto de forma desfavorable, en cumplimiento al numeral 1º del artículo 365 del CGP, se debe imponer condena en costas en segunda instancia. El artículo 361 del Código General del Proceso dice que las costas están conformadas por dos rubros: i) las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y ii) las agencias en derecho. En el caso bajo estudio, la Sala estima que no se causaron expensas o gastos procesales y, como la entidad demandada no actuó en segunda instancia, no se causaron agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, el 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 135 del 17 de agosto de 2018, proferida por el Juzgado 17 Administrativo de Cali, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en esta decisión.

SEGUNDO: sin condena en costas en segunda instancia.

¹⁵ Folio 92.

Proceso: 76001-33-33-017-2015-00451-00
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho- impuestos
Demandante: CVC
Demandado: Municipio de Candelaria
Sentencia de Segunda Instancia

TERCERO: En firme este proveído, devuélvase el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo.

Los magistrados,

Firmado electrónicamente por Samai.
PATRICIA FEUILLET PALOMARES

Firmado electrónicamente por Samai
LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

Firmado electrónicamente por Samai
ÓSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT