

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

MAGISTRADA PONENTE: PAOLA ANDREA GARTNER HENAO

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – TRIBUTARIO
EXPEDIENTE:	76147-33-33-002-2016-00542-01
DEMANDANTE:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA (CVC) Notificacionesjudiciales@cvc.gov.co
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE LA UNIÓN – VALLE DEL CAUCA alcaldia@launion-valle.gov.co joaquinurrego@gmail.com
ASUNTO:	APELACIÓN DE SENTENCIA
TEMA:	PROCEDENCIA DEL IMPUESTO PREDIAL SOBRE LOS BIENES INMUEBLES DE PROPIEDAD DE LA C.V.C. Y DE LA CONDENA EN COSTAS IMPUESTA EN PRIMERA INSTANCIA
DECISIÓN:	CONFIRMA DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

Sentencia de Segunda Instancia. 028

1. OBJETO DE LA DECISION

Se procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra de la sentencia nro. 010 del 13 de febrero de 2019, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartago – Valle, en la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

2. ANTECEDENTES

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) a través de apoderado judicial promovió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra del municipio de La Unión – Valle, con el propósito de que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

2.1. Que se declare la nulidad del acto administrativo ficto presunto negativo surgido como consecuencia de la petición presentada el 28 de abril de 2015, a través de la cual se solicitó ante el municipio de La Unión – Valle, el reintegro de los valores cancelados por concepto de impuesto predial por los años gravables 2014, 2015 y 2016, sobre los bienes inmuebles que tiene la entidad en dicha municipalidad, al considerar que no es sujeto pasivo del tributo por ser una entidad pública del orden nacional.

2.2. Que consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho solicita que se ordene a la entidad territorial demandada excluir del cobro del impuesto predial a los bienes inmuebles de propiedad de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) y restituir a su favor la suma total de cuatrocientos cincuenta y siete mil quinientos veintinueve pesos m/cte. (\$ 457.529) correspondiente a los valores cancelados por este tributo durante los años 2014, 2015 y 2016.

2.3. Que se condene a la entidad demandada al pago de los intereses a que haya lugar y se condene en costas.

Lo anterior, con fundamento en los siguientes:

3. HECHOS

3.1. Que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) es una entidad del orden nacional, creada mediante el decreto ley 3110 de 1954, transformada mediante la ley 99 de 1993 y reestructurada según el decreto ley 1275 de 1994, dotada de autonomía administrativa y financiera con personería jurídica y patrimonio propio que actúa de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

3.2. Que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) en el año 2014 pago al municipio de La Unión – Valle, la suma de \$ 148.317, por concepto de impuesto predial sobre los bienes inmuebles que posee en ese municipio, de conformidad con lo establecido en el decreto 1333 de 1986. Por este mismo concepto, para el año 2015 pagó la suma de \$ 99.730 y para el año 2016 la suma de \$ 209.842.

3.3. Que la parte demandante mediante memorial radicado el 28 de abril de 2015 solicitó ante el municipio de La Unión – Valle, excluir los predios que posee la C.V.C. en ese territorio y el reintegro de los valores cancelados por concepto del pago del impuesto predial, correspondiente a los últimos cinco (05) años, teniendo en cuenta que dicha Corporación es una entidad de naturaleza pública del orden nacional, cuyos bienes inmuebles no pueden ser gravados con este impuesto, conforme lo prevé el artículo 194 del decreto 1333 de 1986.

3.4. Que a la fecha de interposición de esta demandada, la anterior petición no fue resuelta por la entidad territorial demandada, por lo que se configura un silencio administrativo negativo.

4. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Con la demanda se advierte que con la expedición del acto administrativo acusado se han vulnerado las siguientes normas:

- Constitución Política, artículos 1, 2, 3, 4, 121, 122, 123, 150 numeral 12, 287, 288 y 338.
- Ley 448 de 1998, artículos 143, 145, 146, 148 y 150.
- Estatuto tributario, artículos 855 y siguientes.
- Decreto 2277 de 2012.

El apoderado judicial de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) expuso que con la expedición del acto administrativo acusado se infringió las normas antes referidas como vulneradas, al considerar que los bienes inmuebles de la Corporación no pueden ser gravados con el impuesto predial, por el simple hecho de que se trata de una entidad pública del orden nacional y no se trata de un establecimiento público, una empresa industrial y comercial del Estado o una sociedad de económica mixta, tal como lo exige el artículo 61 de la ley 55 de 1985.¹

5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

De conformidad con la constancia secretarial que obra a folio 146 del expediente, el municipio de La Unión – Valle, contestó de manera extemporánea la demanda.

6. SENTENCIA APELADA

El juez de instancia en la sentencia negó las pretensiones de la demanda, al considerar que la sujeción pasiva del impuesto predial de las *“entidades oficiales de todos los órdenes”* opera respecto de todos los inmuebles de naturaleza fiscal, incluidos los de las entidades señaladas en el artículo 61 de la ley 55 de 1985 y de todos los bienes de uso público explotados económicamente que se encuentren en concesión y/o estén ocupados por establecimientos mercantiles, en los términos de la ley. De esta forma, refiere que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) es sujeto pasivo del impuesto predial sobre los bienes inmuebles de su propiedad que están ubicados en el municipio de La Unión – Valle, dado que estos no tienen la característica de bienes de uso público, los cuales corresponden a los únicos bienes que están exentos del pago del impuesto predial, dada su naturaleza y uso.

¹ **Artículo 61.** 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.

7. RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia de instancia indicando que el fallo desconoció que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) es una entidad pública del orden nacional y no es un establecimiento público, ni una empresa industrial y comercial del Estado, así como tampoco una sociedad de economía mixta, por lo que no esta obligada al pago del impuesto predial. Además, la entidad territorial extralimitó sus funciones al gravar bienes inmuebles destinados a los que expresamente señala la norma, pues este tributo recae únicamente sobre los bienes que señala el artículo 194 del decreto 1333 de 1986.²

Refiere que no hay lugar al pago de condena en costas, dado que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) interpuso la demanda en ejercicio y defensa de los intereses de la entidad, sin temeridad o mala fe, sin que le asiste derecho al municipio de La Unión – Valle a obtener beneficio alguno cuando contestó de manera extemporánea la demanda y no dio respuesta a la petición presentada en sede administrativa, lo cual deja entrever que no incurrió en ningún gasto para asumir su defensa.

8. CONSIDERACIONES

8.1. PROBLEMA JURÍDICO

Atendiendo los argumentos expuestos en el recurso de apelación, la Sala debe establecer en **primer lugar**, si los bienes inmuebles de propiedad de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) no pueden ser objeto del impuesto predial por parte del municipio de La Unión – Valle, por los años gravables 2014, 2015 y 2016, conforme a lo previsto en los artículos 61 de la ley 55 de 1985 y 194 del decreto 1333 de 1986 o, por el contrario, tal como lo dispuso el *a quo*, si pueden ser gravados con este tributo por no ser bienes de uso público exentos de su pago.

Y, en **segundo lugar**, se debe determinar si es procedente o no, la condena en costas impuesta a la parte demandante en la sentencia proferida en primera instancia.

8.2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE AL CASO CONCRETO

8.2.1. De la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales.

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 79 y 80 establece la obligación del Estado en la protección del medio ambiente, así como la garantía del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano de todos los colombianos. Con base en esas funciones se concibió la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales como las entidades

² **Artículo 194°.-** 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.

encargadas de proteger, regular y vigilar el adecuado manejo y uso de los recursos naturales.

El numeral 7º del artículo 150 ibidem, otorgó la facultad al Congreso de la República de reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, al indica que les corresponde, entre otros asuntos, *“Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.”*

Con fundamento en la citada función el Congreso de la República aprobó la Ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se estableció la naturaleza jurídica de las Corporaciones, así:

“Artículo 23. Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.”

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante concepto del **13 de febrero de 2019**³, enfatizó sobre siguientes características de las Corporaciones Autónomas Regionales:

- “i) Son personas jurídicas.*
- ii) Integran la estructura administrativa del Estado.*
- iii) No hacen parte de las ramas del poder público.*
- iv) Son de naturaleza pública.*
- v) Su creación tiene origen en la ley.*
- vi) Pertenecen al orden nacional.*
- vii) Gozan de autonomía administrativa, financiera y patrimonial.*
- viii) Están conformadas por entidades territoriales que configuran geográficamente un mismo ecosistema o integran una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica.”*
- ix) Tienen como objetivo la preservación del medio ambiente.*
- x) Se encuentran a su cargo la planeación y promoción de la política ambiental regional.*
- xi) Su jurisdicción puede comprender varios municipios y departamentos.” (Resalta la Sala)”*

³ C.E., Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00207-00(C). feb. 13/2019. C.P. Oscar Darío Amaya Navas.

En este contexto, es claro que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades públicas del orden nacional, y su regulación y funcionamiento están reservados al legislador, por lo que en razón a su autonomía no pertenecen a ningún sector administrativo de la Rama Ejecutiva.

8.2.2. De los sujetos pasivos del impuesto predial.

La ley 55 de 1985, por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones, establecido en su artículo 61 la posibilidad de gravar con el impuesto predial en favor del correspondiente municipio, los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional.

Al expedirse el código de régimen municipal, a través del decreto 1333 de 1986, se reprodujo la norma antes referida, en los siguientes términos:

“Artículo 194º.- 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.”

Posteriormente, con la expedición de la ley 44 de 1990, 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, se creó el impuesto predial unificado y a partir del año de 1990, se fusionaron en este impuesto los impuestos regulados en el código de régimen municipal adoptado por el decreto 1333 de 1986, el impuesto de parques y arborización, el impuesto de estratificación socioeconómica creado por la ley 9 de 1989 y la sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989.

En el artículo 2º ibidem se dispuso que el impuesto predial unificado es un tributo del orden municipal, por lo que la administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios. Como base gravable, se precisó que este será el avalúo catastral, o el autoevalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado.

De la lectura de los artículos 13 y 14 de la ley 44 de 1990, al disponer sobre el contenido de la declaración y la base mínima para el avalúo, se logra desprender 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 bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto.

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución Política de 1991 fue expedida la ley 1430 de 2010, por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la

competitividad y en su artículo 54 señaló los sujetos pasivos de los impuestos territoriales, en los siguientes términos:

“Artículo 54. Sujetos pasivos de los impuestos territoriales. 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 los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves. 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.

En este caso la base gravable se determinará así:

- a) Para los arrendatarios el valor de la tenencia equivale a un canon de arrendamiento mensual;*
- b) Para los usuarios o usufructuarios el valor del derecho de uso del área objeto de tales derechos será objeto de valoración pericial;*
- c) En los demás casos la base gravable será el avalúo que resulte de la proporción de áreas sujetas a explotación, teniendo en cuenta la información de la base catastral.*

PARÁGRAFO 1. *La remuneración y explotación de los contratos de concesión para la construcción de obras de infraestructura continuará sujeta a todos los impuestos directos que tengan como hecho generador los ingresos del contratista, incluidos los provenientes del recaudo de ingresos.*

PARÁGRAFO 2. *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, lo será el representante de la forma contractual. Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad Tributaria respectiva de señalar agentes de retención frente a tales ingresos.*

PARÁGRAFO 3. *Lo dispuesto en este artículo aplicará a los nuevos contratos de concesión y de Asociación Pública Privada de puertos aéreos y marítimos que se suscriban o modifiquen adicionando el plazo inicialmente pactado.”*

Seguidamente, en el artículo 60 ibidem, se precisó que *“El impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido.”*

El artículo 54 de la ley 1430 de 2010 previamente transcrito fue modificado por el artículo 177 de la ley 1607 de 2012, en el sentido de precisar de manera taxativa que *“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, y, 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. 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.”*

Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado mediante providencia fechada el **29 de mayo de 2014**⁴, luego de hacer un estudio sobre los antecedentes normativos y la postura asumida por la Sección frente al impuesto predial, hizo la siguiente precisión jurisprudencial:

“...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 materia²³. 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

⁴ C.E., Sección Cuarta, Radicación número: 23001-23-31-000-2009-00173-01(19561). MAY. 29/2014. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

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.

4.4.- El impuesto predial, como se ha expuesto por esta Sección²⁴, 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.

(...)

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.” (Negrilla de la Sala)

Y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante concepto proferido el **13 de diciembre de 2021**⁵, precisó lo siguiente:

“...Por último, es necesario precisar que, hasta el año 2013, la jurisprudencia del Consejo de Estado era pacífica en sostener que, de conformidad con el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, compilado en el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), solo podían gravarse con el impuesto predial los bienes fiscales de propiedad de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional, según lo dispuesto expresamente en tales normas.

No obstante, a partir de ese año, la jurisprudencia de esta corporación consideró que **también podían gravarse con el impuesto predial los bienes fiscales de todas**

⁵ C.E., Sala de Consulta y Servicio Civil, Expediente nro. 11001-03-06-000-2021-00084-00. dic. 13/2021. C.P. Ana María Charry Gaitán.

las entidades públicas descentralizadas que, conforme a la Constitución Política de 1991 y a la Ley 489 de 1998, forman parte de la Administración Pública, pues, a su juicio, lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 debía interpretarse de forma amplia y, sobre todo, actualizada, frente a las normas que señalan, hoy la estructura de la Administración.” (Negrilla de la Sala)

8.3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos en el recurso de apelación formulado por el representante judicial de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), la Sala procederá a pronunciarse frente a los aspectos discutido, conforme a lo previsto en el artículo 328 del C.G.P, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A., en el siguiente orden:

8.3.1. De la procedencia del impuesto predial sobre los bienes inmuebles de propiedad de la parte demandante.

En principio, debe indicarse que de las pruebas que obran en el plenario no se evidencia el certificado de tradición y libertad de los bienes inmuebles a los que hace referencia la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), ni documento alguno que acredite la naturaleza los mismos, sin embargo, fueron aportadas como únicas pruebas las facturas nros. 0035955 del 02 de abril de 2014, 00143216 del 03 de marzo de 2015 y 00185607 del 18 de enero de 2016⁶, de las cuales se desprende que a nombre de la entidad demandante se liquidó por parte de la Secretaría de Hacienda del municipio de La Unión – Valle, el impuesto predial por los años gravables 2014, 2015 y 2016, por las siguientes sumas de dinero:

Impuesto predial unificado		
Año gravable	Factura	Valor
2014	Factura nro. 00035955	\$ 148.317
2015	Factura nro. 00143216	\$ 99.730
2016	Factura nro. 00185607	\$ 209.842
Total		\$ 457.889

De esta prueba documental se logra determinar que el bien inmueble gravado con el impuesto predial unificado, está identificado con el nro. 000100020652000 y clasificado con destinación “institucional”.

Significa lo anterior, que el bien inmueble de propiedad de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), es un bien fiscal⁷, teniendo en cuenta su uso y

⁶ Folios 21, 24 y 27 del expediente.
⁷ C.E., Sección Primera, Radicación número: 50001-23-31-000-2005-00213-01(AP). Nov. 12/2009. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. *Sobre los bienes fiscales, el Consejo de Estado en esta oportunidad precisó que “Los bienes patrimoniales o fiscales, también conocidos como propiamente estatales, pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y de manera general están destinados a la prestación de las funciones públicas o de servicios públicos, su dominio corresponde al Estado, “pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes”, es decir el Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad”.*

destinación en beneficio de la Corporación para la prestación los servicios para la cual fue creada, esto es para administrar dentro de su área de jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

Así las cosas, atendiendo el marco normativo y jurisprudencial expuesto en líneas anteriores, así como el escaso material probatorio arrojado al plenario, se logra concluir que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), es sujeto pasivo del impuesto predial unificado respecto de los bienes inmuebles de naturaleza fiscal de su propiedad.

Aquí se precisa que, en la demanda y en el recurso de apelación, no se cuestionó la naturaleza de sus bienes, sino que únicamente se enfocó en argumentar que no era sujeto pasivo en aplicación de lo previsto en los artículos 61 de la ley 55 de 1985 y 194 del decreto 1333 de 1986.

Frente a este punto, la Sala considera necesario precisar que posterior a las normas invocadas por la demandante fueron expedidas las leyes 1430 de 2010 y 1607 de 2012, vigentes para la fecha en que se liquidó el impuesto predial objeto de discusión, las cuales dispusieron eexpresamente que son sujetos pasivos de los impuestos territoriales, específicamente del impuesto predial: i) las personas naturales, ii) las personas jurídicas, iii) las sociedades de hecho, iv) las personas, entidades, entes u organismos en quienes se realice el hecho gravado y, v) los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión. Así mismo, se estableció que únicamente están excluidos del pago del impuesto predial los bienes de uso público, siempre y cuando sobre ellos no se realicen actividades con ánimo de lucro por un particular.

Además, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha precisado que *“como en la actualidad ha cambiado la estructura orgánica del Estado, en virtud de la Ley 489 de 1998, la Ley 55 de 1985 debe interpretarse de manera amplia, en el sentido de que son objeto gravable con el impuesto predial los bienes fiscales de las entidades públicas con personería jurídica, que formen parte de la estructura orgánica del Estado, sean o no de la categoría de las entidades descentralizadas típicas.”*⁸

De igual forma, se ha precisado que para efectos de determinar si una entidad pública es o no sujeto pasivo del impuesto predial se debe acudir a la naturaleza de sus bienes, más no a la condición de entidades públicas. Y se ha señalado de manera clara y precisa que los únicos bienes excluidos de este tributo son los bienes de uso público, salvo cuando son explotados económica o comercialmente por particulares, en las condiciones establecidas por la ley,

En este orden de ideas, la Sala considera acertada la decisión del *a quo* de denegar las pretensiones de la demandada, por lo que se procederá a confirmar la providencia recurrida, al encontrar que los bienes inmuebles fiscales de propiedad de la

⁸ C.E., Sección Cuarta, Radicación número: 23001-23-31-000-2009-00173-01(19561). MAY. 29/2014. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), no están exentos del pago del impuesto predial unificado en el municipio de La Unión – Valle.

8.3.2. De la condena en costas.

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 señala *“Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*.

Por su parte, el artículo 365 de la Ley 1564 de 2012 CGP establece: en los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

“1-Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

(...)

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella. “

Se debe recordar que en vigencia del decreto 01 de 1984 la condena en costas obedecía al comportamiento de las partes en el transcurso del proceso de tal forma que era la mala fe lo que permitía su procedencia, criterio este que se modificó con la expedición de la ley 1437 de 2011, pues de la lectura del artículo 188 del CPACA se colige que en todos los procesos debe haber condena en costas salvo en aquellos en que se ventile un interés público, aspecto este que fue confirmado recientemente por el Consejo de Estado⁹, al señalar lo siguiente:

“En virtud de lo anterior y conforme la evolución normativa del tema, puede concluirse que el legislador cambió su posición al respecto, para regular la condena en costas a ambas partes en la jurisdicción de lo contencioso administrativo con un criterio netamente objetivo, 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.

El análisis anterior permite las siguientes conclusiones básicas sobre las costas:

a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a uno “objetivo valorativo” –CPACA-.

b) Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

⁹ C.E Sección Segunda. Subsección “A”. Radicación: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14). C.P. Dr. William Hernández Gómez. Bogotá, 07 de abril de 2016.

c) Sin embargo, se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.”

En este orden de ideas, y al no existir un interés público en el presente asunto, y al haber sido interpuesto bajo la vigencia de la ley 1437 de 2011, era viable condenarse en costas a quien se le resolvió desfavorablemente las pretensiones, incluidas las agencias en derecho, de conformidad con el artículo 188 del CPACA en concordancia con el artículo 365 del C.G.P, tal como lo hizo el *a quo*.

Lo anterior teniendo en cuenta que las costas en primera instancia se encuentran probadas, como quiera que si bien el apoderado judicial del municipio de La Cumbre – Valle contestó de manera extemporánea la demandada¹⁰, compareció de manera oportuna a la audiencia inicial que se celebró el 13 de febrero de 2019, rindió de manera oral sus alegatos de conclusión e hizo parte de la audiencia de juzgamiento, en la cual se profirió la sentencia nro. 010 del 13 de febrero de 2019.¹¹

Por las razones anteriores, encuentra esta Sala ajustada a derecho la decisión adoptada en la sentencia de primera instancia y por ello, se confirmará lo decidido frente a la condena en costas.

Consecuencialmente y siguiendo lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso, se condenará a la parte recurrente al pago de costas de esta instancia, las cuales deberán ser liquidadas de manera concentrada por el Juzgado que conoció el proceso en primera instancia de conformidad con lo establecido en el artículo 366 del CGP.

¹⁰ Folios 46 a 61 del expediente.

¹¹ Folios 152 a 158 del expediente.

Por ello, en aplicación del numeral 4º del artículo 366 del C.G.P. en concordancia con el acuerdo nro. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se fijan agencias en derecho en la suma de un (1) s.m.l.m.v.

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

F A L L A

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia nro. 010 del 13 de febrero de 2019, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Cartago– Valle, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR a la parte vencida en el proceso al pago de las costas de esta instancia, las que deberán ser liquidadas por el juzgado que conoció del proceso en primera instancia. Fijar como agencias en derecho la suma equivalente a un (1) SMLMV.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen una vez ejecutoriada la presente Sentencia, previas anotaciones en el sistema informático “SAMAI”.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión, según consta en Acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PAOLA ANDREA GARTNER HENAO

Magistrada

Firma electrónica

GUILLERMO POVEDA PERDOMO

Magistrado

Firma electrónica

PATRICIA DEL PILAR FEUILLET PALOMARES

Magistrada

Firma electrónica