

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR  
TRASLADO DE LA CONTESTACION Y LAS  
EXCEPCIONES ART 175 C.P.A.C.A**

**SGC**

HORA: 8:00 a.m.

JUEVES 27 DE AGOSTO DE 2015

M.PONENTE: JOSE ASCENSION FERNANDEZ OSORIO  
RADICACION: 000-2013-00331-00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: FIDUCOLDEX S.A.  
DEMANDADO: DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS

En la fecha se corre traslado por el término legal de tres (03) días a las partes de la Contestación de la demanda presentada el día 05/08 de 2015, por el señor apoderado del DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, visibles a folios 138 y subsiguientes del Cuaderno No. 1.

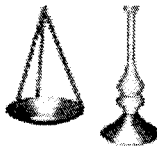
EMPIEZA EL TRASLADO: JUEVES 27 DE AGOSTO DE 2015, A LAS 8:00 A.M.

  
JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS  
Secretario General

VENCE EL TRASLADO: LUNES 31 DE AGOSTO DE 2015, A LAS 5:00 P.M.

JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS  
Secretario General

*Centro Avenida Venezuela, Calle 33 No. 8-25 Edificio Nacional-Primer Piso  
E-Mail: [stadcgena@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:stadcgena@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Teléfono: 6642718*



**ALEXANDRA MUÑOZ**  
**ABOGADA ESPECIALISTA EN.**

SECRETARIA TRIBUNAL ADM

TIPO: CONTESTACION DE LA DEMANDA DISTRITO DE CARTAGENA

REMITENTE: ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO

DESTINATARIO: JOSE A. FERNANDEZ OSORIO

CONSECUTIVO: 20150820128

Nº FOLIOS: 132 --- Nº CUADERNOS: 0

RECIBIDO POR: SECRETARIA TRIBUNAL ADM

FECHA Y HORA: 5/08/2015 02:34:59 PM

FIRMA:

Cartagena de Indias, 5 de Agosto de 2015

Honorables Magistrados  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR**  
**M.P. DR. JOSE FERNANDEZ OSORIO**  
E. S. D

### REFERENCIA

**Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

**Demandante: FIDUCOLDEX S.A.**

**Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS D.T Y C.**

**Rad:13-001-23-33-000-2013-00331-00.**

**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**, mayor de edad, identificada civil y profesionalmente como aparece al pie de mi firma, domiciliada y residente en Cartagena (Bol), actuando en mi condición de apoderada especial del **DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS**, conforme al poder que reposa en el expediente, dentro de la oportunidad procesal correspondiente, descorro el traslado para **CONTESTAR LA DEMANDA DE LA REFERENCIA** en los siguientes términos:

### **PROCEDENCIA DE LA PRESENTE CONTESTACIÓN**

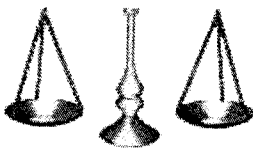
La demanda de la referencia fue admitida mediante proveído de fecha 26 de Marzo de 2015 en el cual se ordena la notificación al demandado. El proceso fue notificado electrónicamente al Distrito el día 13 de Mayo de 2015 pero el traslado de treinta (30) días comenzó a correr al vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de surtida la última notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 del CPACA, modificado por el art. 612 del C.G.P., en este orden de ideas, nos encontramos dentro del término legal para contestar la demanda de la referencia, de conformidad con el artículo 172 del CPACA.

### **NOMBRE DEL DEMANDADO, DOMICILIO, NOMBRE DE SU REPRESENTANTE LEGAL, NOMBRE DEL APODERADO.**

El demandado es el **DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL CARTAGENA DE INDIAS**, entidad territorial de derecho público, con domicilio principal en esta ciudad, en la Plaza de la Aduana, Palacio Municipal.

El representante legal de la demandada por Ley, lo es el Alcalde Mayor, Doctor **DIONISIO VELEZ TRUJILLO**, cargo para el cual fue elegido por elección popular el 31 de Julio de 2013 y posesionado en legal forma quien es mayor de edad, con domicilio y residencia en Cartagena de Indias.

El Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, mediante Decreto 0228 de febrero 26 de 2.009, vigente a la fecha, delegó en el **JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURIDICA**, la facultad de otorgar poderes en nombre y representación del **DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL CARTAGENA DE INDIAS**, para comparecer



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**

**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

en los procesos judiciales en los que tenga interés o se encuentre vinculado el citado ente territorial.

Con fundamento en el Decreto citado en el anterior inciso, el **JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURIDICA**, del **DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL CARTAGENA DE INDIAS**, me confirió poder para representar judicialmente al demandado, **DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL CARTAGENA DE INDIAS**, en el presente proceso, tal como consta en el memorial poder y los anexos que reposan en el expediente.

El apoderado judicial, lo es la suscrita, de las condiciones civiles ya anotadas.

### **PRONUNCIAMIENTO SOBRE LAS PRETENSIONES**

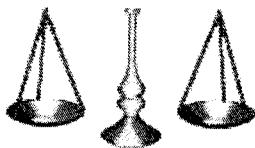
**EN CUANTO A LAS PRETENSIONES PLANTEADAS EN LOS NUMERALES 1, 2 Y 3:** Nos oponemos por carecer esta acción de supuestos facticos y normativos para su prosperidad, considerando además que los actos administrativos cuya nulidad se pretende, son válidos, en razón a que se expidieron con el lleno de los requisitos legales y no adolecen de vicios que afecten su legalidad.

**CON RELACIÓN A LA PRETENSIÓN PLANTEADA EN EL NUMERAL 4:** Nos oponemos por carecer igualmente desupuestos facticos y normativos para su prosperidad, adicionalmente, se aclara al señor Magistrado que en ninguno de los actos demandados, especialmente en la **Factura N° 1200101014025859-66**, cuya copia, obra en el expediente, se establece como sujeto pasivo del impuesto predial al **Patrimonio autónomo PROEXPORT COLOMBIA**. En el numeral 11 de la factura citada, aparece registrado "**PROEXPO-FONDO DE PROMOCIÓN DE EXP**", es decir, el propietario que aparecía en la **Anotación N° 4 del Certificado de Libertad y Tradición** y aunque la información no ha sido actualizada, resulta improcedente la petición número 4, razón por la cual solicito que sea desechada y se descarte su estudio, al **no encontrarse establecido como sujeto pasivo del impuesto predial al Patrimonio autónomo PROEXPORT COLOMBIA**.

Por otra parte, si analizamos los argumentos planteados en la demanda, evidentemente el accionante pretende la exclusión del pago del impuesto, razón por la cual debió realizar una petición administrativa en este sentido para que la administración estudiara la procedencia o no de la misma, **configurándose la excepción de indebido agotamiento de la solicitud administrativa** y dando lugar a que se **deseche la solicitud de restablecimiento pretendida en el numeral 4 de acápite de "PRETENSIONES"**.

Sin perjuicio de lo anterior, adicionalmente se observa que **la pretensión número 4 se encuentra indebidamente acumulada**, y el hecho de que eventualmente prospere la solicitud de nulidad de los actos administrativos demandados, no garantiza que al actor deba concedérsele en los mismos términos que se solicita en la demanda el restablecimiento del derecho pedido, pues debe entrar el despacho a determinar en el caso concreto, cual es el real restablecimiento que se causa con la declaratoria de nulidad de los actos o si lo solicitado, resulta improcedente, como ocurre con la pretensión número 4 de la demanda que nos ocupa.

Con fundamento en los argumentos planteados en los acápites de **"FUNDAMENTCIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA DEFENSA"** y de **"EXCEPCIONES PREVIAS Y DE MÉRITO"**, mi mandante deberá ser absuelto de todo cargo y condenada la demandante en costas procesales.



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**  
**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

**PRONUNCIAMIENTO SOBRE LOS HECHOS:**

**EN CUANTO AL HECHO NÚMERO 1: ES CIERTO**, tal como consta en la **Factura N° 1200101014025859-66**, cuya copia, obra en el expediente, sin embargo me permito **ACLARAR** que **posteriormente se emitió la factura N° 1310101015723549-60**, mediante la cual **se liquidó el IPU del año 2012 y 2013**, por valor de \$3.884.992.076, contra la cual la demandante interpuso Recurso de Reconsideración, el cual fue rechazado por la Secretaría de Hacienda Distrital, al considerar, en síntesis que la factura de pago no es un acto administrativo. Fiducoldex demandó la nulidad de esos actos administrativos ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, correspondiéndole por reparto a la Doctora Hirina Meza Renhals.

En el proceso con radicado 13-001-23-33-000-2014-00095-00, el apoderado del accionante solicita que se Reconozca el carácter de Acto Administrativo a la Factura No. 1310101015723549 -60, expedida por la secretaria de Hacienda del Distrito de Cartagena de Indias, que como consecuencia de ello declare la nulidad del acto por medio del cual se liquida oficialmente el IPU correspondiente al predio del centro de Convenciones de Cartagena por las vigencias 2012 y 2013 contenido en la factura 1310101015723549 -60 y que se declare la Nulidad del Auto de Rechazo No. AMC-AUTO- 0162-2003 proferido por el Secretario de Hacienda de Cartagena de fecha 6 de septiembre de 2003 y notificado el 24 de octubre de 2003 mediante el cual se rechazó el recurso de reconsideración interpuesto contra la factura de la referencia.

Los actos administrativos demandados dentro de ese proceso, muy a pesar de que no son los mismos que se demandan en el medio de control que nos ocupa, se refieren a la liquidación por parte del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Secretaría de Hacienda Distrital, del **Impuesto Predial Unificado, correspondiente al predio con matrícula inmobiliaria N° 060-18832 y Referencia catastral N°01-01-0222-0001-000, con relación al AÑO GRAVABLE 2012.**

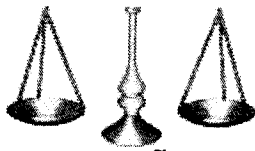
El auto admisorio de la demanda con radicado 13-001-23-33-000-2014-00095-00, fue notificado con anterioridad al presente proceso y además se trata de una factura emitida con posterioridad (15/07/2013), liquidando el valor de la vigencia 2012, con los intereses causados hasta la fecha de emisión.

**El ARTÍCULO 61 del Acuerdo 041 de 2006 (Estatuto de Rentas Distrital de Cartagena) establece:**

“**VENCIMIENTO PARA EL PAGO.** – A partir del año gravable 2007 los contribuyentes que cancelen su impuesto predial unificado desde el primero de junio deben pagar intereses de mora a la tasa efectiva de usura vigente para el respectivo mes de mora.

(...)

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Los contribuyentes que cancelen su impuesto predial unificado a partir del 1 de junio deben pagar intereses de mora a la tasa vigente en la fecha del pago”.



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**  
**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

De lo anterior se colige que la **Factura N° 1200101014025859-66**, con fecha de emisión **26/04/2012**, demandada dentro del proceso de la referencia, fue reemplazada por la **factura No. 1310101015723549 -60** con fecha de emisión **15/07/2013** (la cual es demandada, dentro del proceso con radicado 13-001-23-33-000-2014-00095-00) por haber sido expedida en fecha posterior, razón por la cual, no se justifica que el presente proceso, continúe, pues existe una factura posterior que comprende esta vigencia y que igualmente ha sido demandada a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Se configura dentro de este proceso la excepción de **PLEITO PENDIENTE ENTRE LAS PARTES, POR EL MISMO ASUNTO**, tal como lo sustentaré en el acápite de **"EXCEPCIONES PREVIAS"**.

**EN CUANTO AL HECHO NÚMERO 2: ES CIERTO**, sin embargo, se aclara que el Artículo 28 de la Ley 14 de 1983, Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones establece que *"Los Registradores de Instrumentos Públicos estarán obligados a enviar a la Oficina de Catastro correspondiente, dentro de los diez (10) primeros días de cada mes, la información completa sobre modificaciones de la propiedad inmueble ocurridas durante el mes anterior"*. la actualización catastral sirve para evitar la informalidad de la tenencia de la tierra, mantener al día los inventarios prediales y para que los alcaldes conozcan quienes son los verdaderos propietarios de los inmuebles, El Instituto Geográfico Agustín Codazzi es el encargado de actualizar el territorio catastralmente y le entrega esta información a las administraciones municipales que, junto con los Concejos Municipales, son los responsables de fijar las tarifas, las exenciones, los beneficios por pronto pago y gradualidades a ser aplicadas para el cobro del impuesto, no obstante, si el propietario, se percata de que no está actualizada la información catastral, debe informar al IGAC para que posteriormente la Oficina de Impuestos Distritales de la Alcaldía de Cartagena, pueda efectuar la corrección pertinente, cuando el inmueble es transferido o enajenado.

Sin perjuicio de lo anterior, el impuesto predial unificado, recae sobre el inmueble, en manos de quien esté y cualquier error en el nombre del contribuyente, en nada afecta la validez del cobro del impuesto y no hace cesar la obligación del pago del mismo. Lo determinante es la existencia de la propiedad raíz, independientemente de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor

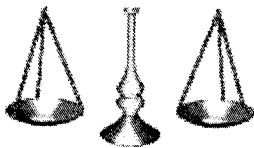
**EN CUANTO AL HECHO NÚMERO 3: NO NOS CONSTA.** La parte demandante, deberá probar este supuesto de hecho alegado.

**EN CUANTO AL HECHO NÚMERO 4.1: ES CIERTO**, tal como consta en el certificado de libertad y tradición que se anexó a la demanda

**EN CUANTO AL HECHO NÚMERO 4.2: ES CIERTO** que el predio con matrícula inmobiliaria N. 060-18832 fue adquirido por Proexpo mediante escritura pública No. 1392 de 1978 de la Notaria Tercera de Cartagena, según anotación No.4 que se observa en el certificado de libertad y tradición que se allegó con la demanda.

**EN CUANTO AL HECHO NÚMERO 4.3: NO ME CONSTA**, que se pruebe.

**EN CUANTO AL HECHO NÚMERO 4.4: ES CIERTO.** Por la Ley 7 de 1991 se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**

**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.

**EN CUANTO AL HECHO NÚMERO 4.5: ES CIERTO** el contenido de las normas citadas.

**EN CUANTO AL HECHO NÚMERO 4.6: ES CIERTO** el contenido de la anotación en el certificado de libertad y tradición.

**EN CUANTO AL HECHO NÚMERO 4.7: NO CIERTO.** Mediante la escritura Pública No. 8.851 del 5 de noviembre de 1992 el presidente del Banco de Comercio suscribió contrato de Fiducia Mercantil con Fiduciaria de Comercio Exterior S.A. En la Cláusula Primera de la cita escritura, se establece:

*“Por medio del presente instrumento, el FIDUCIANTE transfiere al FIDUCIARIO título de fiducia, los bienes especificados en la Cláusula séptima, para formar con estos, con sus frutos, y con los que los sustituyan y acrediten, un patrimonio autónomo al que en adelante se le llamará el Fideicomiso (...).”*

En la citada cláusula, en ningún momento se le da la denominación de **“FIDEICOMISO PROEXPORT COLOMBIA”** al patrimonio autónomo constituido, mediante esa escritura.

**EN CUANTO AL HECHO NÚMERO 4.8: NO ES CIERTO,** Bancoldex no actuó en representación de la Nación, recordemos que la Ley 7 de 1991 en su artículo 22 establece que *“El Banco de Comercio Exterior asumirá todos los derechos y obligaciones del Fondo de Promoción de Exportaciones de pleno derecho, sin que para ello sea necesario la modificación de contratos u otros documentos, que estando sometidos a la legislación colombiana, hayan sido suscritos por el Fondo de Exportaciones”*, adicionalmente, la anotación No. 5 en el folio de matrícula se refiere a que el titular del derecho de dominio es el Banco de Comercio Exterior por la liquidación de Proexport pero no en representación de la nación como afirma el apoderado del accionante.

Por otra parte, el Decreto 2505 de 1991, en su artículo 2.4.13.1.1. establece que *“El Banco de Comercio Exterior, creado por el artículo 21 de la Ley 7 de 1991, es una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito bancario, y vinculada al Ministerio de Comercio Exterior”*. Así las cosas, en ninguna parte de las normas citadas se establece que este Banco actúe en representación de la Nación.

**EN CUANTO AL HECHO NÚMERO 4.9: ES CIERTO** el contenido de la norma, sin embargo se recuerda que el Decreto 2505 de 1991, en su artículo 2.4.13.1.1. establece que *“El Banco de Comercio Exterior, creado por el artículo 21 de la Ley 7a de 1991, es una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito bancario, y vinculada al Ministerio de Comercio Exterior”*. Así las cosas, muy a pesar de que se estableció la obligación de constituir ese Fideicomiso en representación de la nación, tal exigencia, no cambia per se la naturaleza jurídica de esta entidad, que es una sociedad de economía mixta.



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**  
**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

Adicionalmente, el artículo 2.4.13.2.23. del Decreto citado establece que el Régimen de los actos y contratos del Banco, internos y frente a terceros, es de derecho privado.

**EN CUANTO AL HECHO NÚMERO 4.10: NO ES CIERTO** que esta anotación se haya efectuado en el certificado de libertad y tradición del inmueble del Centro de convenciones, primeramente porque en el certificado en ninguna parte se cita al Centro de Convenciones sino al inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria N° 060-18832, sin especificar el nombre del inmueble o su destinación, adicionalmente, la anotación No. 5 del folio de matrícula se refiere a que el titular del derecho de dominio es el Banco de Comercio Exterior por la liquidación de Proexport pero no en representación de la nación como afirma el apoderado del accionante y en la anotación N° 6 no se especifica el negocio jurídico en virtud del cual se transfirió el inmueble de BANCOLDEX a FIDUCOLDEX S.A.

**EN CUANTO AL HECHO NÚMERO 4.11: NO NOS CONSTA.** El certificado de libertad y tradición del inmueble del Centro de convenciones, no es muy claro con relación a la propiedad del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria N° 060-18832. La anotación No. 5, se refiere a que el titular del derecho de dominio es el Banco de Comercio Exterior por la liquidación de Proexport y en la anotación N° 6 no se especifica el negocio jurídico en virtud del cual se transfirió el inmueble de BANCOLDEX a FIDUCOLDEX S.A.

**EL HECHO NÚMERO 5: ES CIERTO**, sin embargo, **SE ACLARA** que El Instituto Geográfico Agustín Codazzi es el encargado de actualizar el territorio catastralmente y le entrega esta información a las administraciones municipales y si el propietario, se percató de esta inconsistencia, debió informar al IGAC para que posteriormente la Oficina de Impuestos Distritales de la Alcaldía, pudiera efectuar la corrección pertinente en el sujeto pasivo, adicionalmente, el impuesto predial unificado, recae sobre el inmueble, en manos de quien sea el propietario y cualquier error de transcripción en nada afecta la validez del cobro del impuesto.

**EL HECHO NÚMERO 6: NO ES UN HECHO**, constituyen apreciaciones particulares del demandante.

**EL HECHO NÚMERO 7: ES CIERTO**, tal como consta en el expediente administrativo, cuya copia se anexa a la presente contestación de demanda.

**EL HECHO NÚMERO 8: ES CIERTO** que el demandante invocó en su recurso las normas citadas.

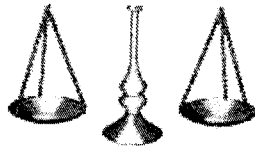
**EL HECHO NÚMERO 9: ES CIERTA** la expedición del Auto de Rechazo N° AMC-AUTO-000275-2012.

**EL HECHO NÚMERO 10: NO ES UN HECHO**, constituye una apreciación particular del accionante.

**EL HECHO NÚMERO 11: ES CIERTO**, tal como consta en el Auto de Rechazo N° AMC-AUTO-000275-2012.

**EL HECHO NÚMERO 12: ES CIERTO.**

**EL HECHO NÚMERO 13: ES PARCIALMENTE CIERTO.** No es cierto que se haya cometido un "error jurídico" por las autoridades del Distrito pero es cierto que se



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**

**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

interpuso recurso de reposición, tal como consta en el expediente administrativo, cuya copia se anexa a la presente contestación de demanda.

**EI HECHO NÚMERO 14: ES CIERTO**, tal como consta en el expediente administrativo, cuya copia se anexa a la presente contestación de demanda.

**EI HECHO NÚMERO 15: ES CIERTO**, tal como consta en el expediente administrativo, cuya copia se anexa a la presente contestación de demanda.

**EI HECHO NÚMERO 16: ES CIERTO**, tal como consta en el expediente administrativo, cuya copia se anexa a la presente contestación de demanda.

**EI HECHO NÚMERO 17: NO ES UN HECHO**, constituye una apreciación particular del accionante.

**EI HECHO NÚMERO 18: ES CIERTO** que la demanda se interpone antes de operar la caducidad de la acción.

**EI HECHO NÚMERO 19: ES CIERTO** que se interpone demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

#### **FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA DEFENSA**

Señala la parte demandante que con la expedición de los actos administrativos demandados se incurrió en **"INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN LAS QUE HAN DEBIDO FUNDARSE"**.

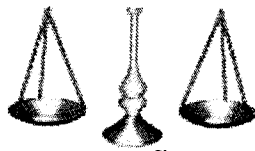
**ME REFERIRÉ PRIMERAMENTE a lo alegado por el demandante desde el numeral 1.1 hasta el 1.10 del libelo de demanda:**

La parte actora alega que no se cumplieron los requisitos subjetivos previstos en las normas para que se configurara la obligación tributaria del impuesto predial correspondiente a ese inmueble, por esta razón la factura, como acto administrativo está viciada de nulidad.

De acuerdo con el artículo 64 del Acuerdo Distrital 041 de 2006, los sujetos pasivos del impuesto predial unificado – que grava la existencia de bienes raíces en la Jurisdicción del Distrito de Cartagena - son únicamente (i) las personas naturales, (ii) las personas jurídicas o (iii) las sociedades de hecho, que sean propietarias o poseedoras de predios gravados.

El accionante sostiene que esta indicación de los sujetos pasivos **"EXCLUYE A LOS PATRIMONIOS AUTÓNOMOS"**, toda vez que se trata de entes carentes de personalidad jurídica que no son subsumibles en ninguna de las tres categorías subjetivas tipificadas por la norma, razón por la cual **se viola el Artículo 64 del Acuerdo Distrital** al establecer como sujeto pasivo al Patrimonio autónomo FIDEICOMISO PROEXPORT COLOMBIA, al tiempo que **se viola el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010** que establece en el **PARÁGRAFO 2o.** que 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.





**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**

**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

Con relación a este punto, el apoderado **se contradice con lo alegado en los hechos número 2 y 5 de la demanda.** Se aclara señor Magistrado que en ninguna parte de la factura, se establece como sujeto pasivo al Patrimonio autónomo FIDEICOMISO PROEXPORT COLOMBIA, en el numeral 11 de la factura, aparece registrado **"PROEXPO-FONDO DE PROMOCIÓN DE EXP"**, es decir, el propietario que aparecía registrado en la **Anotación N° 4 del Certificado de Libertad y Tradición.** Evidentemente la información del propietario no ha sido actualizada, pero esto en nada afecta la validez del cobro del impuesto.

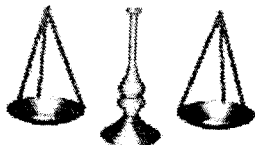
El Artículo 28 de la Ley 14 de 1983, Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones establece que *"Los Registradores de Instrumentos Públicos estarán obligados a enviar a la Oficina de Catastro correspondiente, dentro de los diez (10) primeros días de cada mes, la información completa sobre modificaciones de la propiedad inmueble ocurridas durante el mes anterior"*. la actualización catastral sirve para evitar la informalidad de la tenencia de la tierra, mantener al día los inventarios prediales y para que los alcaldes conozcan quienes son los verdaderos propietarios de los inmuebles, El Instituto Geográfico Agustín Codazzi es el encargado de actualizar el territorio catastralmente y le entrega esta información a las administraciones municipales que, junto con los Concejos Municipales, son los responsables de fijar las tarifas, las exenciones, los beneficios por pronto pago y gradualidades a ser aplicadas para el cobro del impuesto, no obstante, **cuando el inmueble es transferido o enajenado, si el propietario se percata de que no está actualizada la información catastral, debe informar al IGAC para que posteriormente la Oficina de Impuestos Distritales de la Alcaldía de Cartagena, pueda efectuar la corrección pertinente,**

Sin perjuicio de lo anterior, el impuesto predial unificado, recae sobre el inmueble, en manos de quien esté y cualquier error en el nombre del contribuyente, en nada afecta la validez del cobro del impuesto y no hace cesar la obligación del pago del mismo. Lo determinante es la existencia de la propiedad raíz, independientemente de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor.

Ahora bien, la parte demandante pretende hacer creer que Bancoldex actúa en representación de la Nación pero la supuesta representación solo se realizó en los términos del artículo 2.4.13.4.1.<sup>1</sup> del Decreto 2505 de 1991, para efectos de la suscripción del contrato de fiducia pero la naturaleza jurídica de BANCOLDEX no resulta afectada ni mutada.

Recordemos que la Ley 7 de 1991 en su artículo 22 establece que *"El Banco de Comercio Exterior asumirá todos los derechos y obligaciones del Fondo de Promoción de Exportaciones de pleno derecho, sin que para ello sea necesario la modificación de contratos u otros documentos, que estando sometidos a la legislación colombiana, hayan sido suscritos por el Fondo de Exportaciones"*, adicionalmente, la anotación No. 5 en el folio de matrícula se refiere a que el titular del derecho de dominio es el Banco de Comercio Exterior por la liquidación de Proexport pero no en representación de la nación como afirma el apoderado del accionante.

<sup>1</sup> ARTÍCULO 2.4.13.4.1. CONTRATO DE FIDUCIA PARA PROMOCION DE EXPORTACIONES. <Incorporado en el Decreto 663 de 1993, EOSF, bajo el artículo 283> Con el objeto de desarrollar la función de promoción de las exportaciones prevista en el artículo 21 de la Ley 7a de 1991, el Banco queda obligado a constituir o a hacerse socio de una sociedad fiduciaria, y a celebrar con ella, en representación de la Nación, un contrato para formar un patrimonio autónomo con los bienes a los que se refiere el literal a) del artículo 2.4.13.2.5. de este Decreto, con destino a la promoción de exportaciones. Tal sociedad quedará facultada para realizar, entre otros, el contrato que aquí se describe.



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**

**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

El Decreto 2505 de 1991, en su artículo 2.4.13.1.1. establece que "El Banco de Comercio Exterior, creado por el artículo 21 de la Ley 7a de 1991, es una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito bancario, y vinculada al Ministerio de Comercio Exterior". Así las cosas, muy a pesar de que se estableció la obligación de constituir ese Fideicomiso en representación de la nación, tal exigencia, no cambia per se la naturaleza jurídica de esta entidad, que es una sociedad de economía mixta.

ARTÍCULO 2.4.13.2.20. consagra que el representante legal del Banco será el Presidente, elegido por la Junta Directiva, para periodos de tres (3) años.

Adicionalmente, el artículo 2.4.13.2.23. del Decreto citado establece que el Régimen de los actos y contratos del Banco, internos y frente a terceros, es de derecho privado.

Así las cosas, resulta totalmente viable que el Banco de Comercio Exterior ostente la calidad de sujeto pasivo del impuesto predial unificado, por tratarse de una persona jurídica, ajustándose perfectamente al **Artículo 64 del Acuerdo Distrital**.

Ahora bien, el certificado de libertad y tradición del inmueble, no es muy claro con relación a la propiedad del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria N° 060-18832, toda vez que en la anotación No. 5, se refiere a que el titular del derecho de dominio es el Banco de Comercio Exterior por la liquidación de Proexport y en la anotación N° 6 no se especifica el negocio jurídico en virtud del cual se transfirió el inmueble de BANCOLDEX a FIDUCOLDEX S.A. No obstante, de acuerdo a las pruebas que obran en el plenario, se puede verificar que mediante la escritura Pública No. 8.851 del 5 de noviembre de 1992 el presidente del Banco de Comercio suscribió contrato de Fiducia Mercantil con Fiduciaria de Comercio exterior S.A.

Si bien es cierto que los patrimonios autónomos no son personas naturales ni jurídicas, dicha calidad sí la ostentan las personas que lo constituyen.

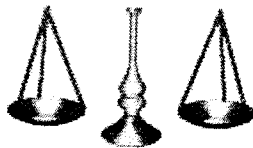
No se discute que los patrimonios autónomos no tienen la calidad de personas ni de sociedades de hecho, pues son, como su nombre lo indica, un conjunto de bienes que no están vinculados a un sujeto de derecho.

Para hablar de patrimonios autónomos necesariamente hay que referirse al contrato de fiducia mercantil, ya que es en virtud de dicho negocio jurídico que los patrimonios existen y desarrollan las actividades para las que fueron constituidos.

De conformidad con el artículo 1226 del Código de Comercio, el contrato de fiducia mercantil es **"un negocio jurídico en virtud del cual una persona llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario"**.

Por definición expresa del legislador, la fiducia mercantil supone una transferencia de bienes por parte de un constituyente para que con estos se cumpla una finalidad específica y previamente determinada.

Ese conjunto de bienes transferidos a una fiduciaria es lo que conforma o se denomina patrimonio autónomo, pues los bienes i) salen real y jurídicamente del patrimonio del fideicomitente –titular del dominio-, ii) no forman parte de la garantía



*ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO*

*ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.*

general de los acreedores del fiduciario, sino que sólo garantizan las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida y, iii) están afectos al cumplimiento de las finalidades señaladas en el acto constitutivo, tal como lo disponen los artículos 1226 a 1244 del Código de Comercio.

En otras palabras, no se grava al patrimonio autónomo, sino a las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho fideicomitentes o titulares de los derechos fiduciarios, que sí pueden ser sujetos pasivos del impuesto predial unificado.

Así las cosas, será responsable del pago del impuesto la persona natural o jurídica o la sociedad de hecho fideicomitente o titular de los derechos fiduciarios, no lo será el patrimonio autónomo como tal, pues dicho ente, que no es persona ni sociedad de hecho, no es sujeto pasivo del impuesto.

Conviene recordar que la propiedad plena sobre un inmueble es muy distinta de la propiedad fiduciaria, pues mientras en aquella el titular puede ejercer todos los derechos derivados del derecho de propiedad o dominio, el titular de la propiedad fiduciaria solo puede hacer con el bien lo que le haya indicado o permitido el fideicomitente en el contrato de fiducia. El inmueble que recibe la fiduciaria en virtud del contrato de fiducia nunca entra a su patrimonio y no constituye garantía para el pago de acreencias de la fiduciaria, ya que ésta es apenas personero o vocero de los derechos constitutivos del patrimonio, reiteramos, vocería que solo se podrá ejercer para el cumplimiento de la finalidad establecida en el contrato de fiducia.

De suerte que en el evento de incumplimiento de las obligaciones del fideicomitente y que la administración haga efectivas las deudas por predial con el predio fideicomitado, quien en realidad resulta responsable es el fideicomitente o beneficiario titular de los derechos fiduciarios sobre el patrimonio autónomo. En el evento de incumplimiento de obligaciones tributarias la administración debe proferir los actos de fiscalización y podrá hacerse efectivo el pago de estas obligaciones con el mismo predio independientemente de quien figure como propietario.

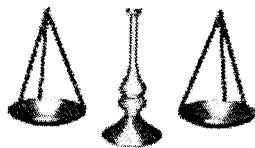
Así las cosas, queda desvirtuada la supuesta violación del **Artículo 64 del Acuerdo Distrital** y del **artículo 54 de la Ley 1430 de 2010**.

#### **CON RELACIÓN A LOS NUMERALES 1.11.1 Y 1.11.2:**

El demandante sostiene que por mandato del artículo 54 de la Ley 1430 de 2011, el verdadero sujeto pasivo del impuesto predial viene a ser el fideicomitente o beneficiario del patrimonio autónomo FIDEICOMISO PROEXPORT COLOMBIA, es decir la NACIÓN.

**El demandante pretende hacer creer que Bancoldex actúa en representación de la Nación** pero la supuesta representación solo se realizó en los términos del artículo 2.4.13.4.1.<sup>2</sup> del Decreto 2505 de 1991, para efectos de la suscripción del contrato de fiducia pero la naturaleza jurídica de BANCOLDEX no resulta afectada ni mutada.

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 2.4.13.4.1. CONTRATO DE FIDUCIA PARA PROMOCION DE EXPORTACIONES.** <Incorporado en el Decreto 663 de 1993, EOSF, bajo el artículo 283> Con el objeto de desarrollar la función de promoción de las exportaciones prevista en el artículo 21 de la Ley 7a de 1991, el Banco queda obligado a constituir o a hacerse socio de una sociedad fiduciaria, y a celebrar con ella, en representación de la Nación, un contrato para formar un patrimonio autónomo con los bienes a los que se refiere el literal a) del artículo 2.4.13.2.5. de este Decreto, con destino a la promoción de exportaciones. Tal sociedad quedará facultada para realizar, entre otros, el contrato que aquí se describe.



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**

**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

Recordemos que la Ley 7 de 1991 en su artículo 22 establece que "El Banco de Comercio Exterior asumirá todos los derechos y obligaciones del Fondo de Promoción de Exportaciones de pleno derecho, sin que para ello sea necesario la modificación de contratos u otros documentos, que estando sometidos a la legislación colombiana, hayan sido suscritos por el Fondo de Exportaciones", adicionalmente, la anotación No. 5 en el folio de matrícula se refiere a que el titular del derecho de dominio es el Banco de Comercio Exterior por la liquidación de Proexport pero **NO EN REPRESENTACIÓN DE LA NACIÓN** como afirma el apoderado del accionante.

El Decreto 2505 de 1991, en su artículo 2.4.13.1.1. establece que "El Banco de Comercio Exterior, creado por el artículo 21 de la Ley 7a de 1991, es una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito bancario, y vinculada al Ministerio de Comercio Exterior". Así las cosas, muy a pesar de que se estableció la obligación de constituir ese Fideicomiso en representación de la nación, tal exigencia, no cambia per se la naturaleza jurídica de esta entidad, que es una sociedad de economía mixta.

Así las cosas, resulta totalmente viable que el Banco de Comercio Exterior ostente la calidad de sujeto pasivo del impuesto predial unificado, por tratarse de una persona jurídica, ajustándose perfectamente al **Artículo 64 del Acuerdo Distrital**.

#### **EN CUANTO A LOS NUMERALES 1.11.3, 1.12, 1.13 Y 1.14:**

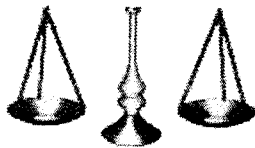
El demandante sostiene que LA NACIÓN no es sujeto pasivo del impuesto predial y al ser el fideicomitente y beneficiario del fideicomiso, no habrá lugar al nacimiento de la obligación tributaria.

**Sostiene en los numerales 1.13 y 1.14 lo siguiente:**

*"1.13. Tras hacer un análisis histórico de la regulación del impuesto, tomando en consideración el contenido de las Leyes 48 de 1887, 20 de 1908, 97 de 1913, 34 de 1920, 29 de 1963 y los Decretos 2413 de 1948 y 2185 de 1951, los pronunciamientos jurisprudenciales concluyeron que la normativa original gravaba exclusivamente la propiedad privada y no a los inmuebles que fueran propiedad de las entidades públicas"*

*(...) la autorización para que los municipios gravaran los inmuebles de propiedad de las entidades públicas solo fue conferida por el Artículo 61 de la Ley 55 de 1985, que dispuso (a penas) que los inmuebles de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional podían ser gravados con el impuesto predial municipal"*

*1.14. Es decir que esa potestad impositiva se le confirió a los municipios pero restringida a los predios de unas señaladas entidades públicas dentro de las cuales no se incluyó a LA NACIÓN. Mas adelante, el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 (por el cual se expidió el Código de Régimen Político y Municipal), reiteró que los inmuebles que podían gravarse con el impuesto eran los de propiedad de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional con el impuesto predial en favor del correspondiente municipio, lo cual corroboró que solo esa clase de entidades públicas son sujetos pasivos del impuesto predial, disposiciones que no fueron alteradas con la expedición de la Ley 44 de 1990, mediante la cual se creó el impuesto predial unificado".*



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**  
**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

El Decreto 2505 de 1991, en su artículo 2.4.13.1.1. establece que *“El Banco de Comercio Exterior, creado por el artículo 21 de la Ley 7a de 1991, es una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito bancario, y vinculada al Ministerio de Comercio Exterior”*. Así las cosas, muy a pesar de que se constituyó un Fideicomiso en representación de la nación, tal exigencia, no cambia per se la naturaleza jurídica de esta entidad, que es una sociedad de economía mixta.

Así las cosas, resulta totalmente viable que el Banco de Comercio Exterior ostente la calidad de sujeto pasivo del impuesto predial unificado, por tratarse de *una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional*, desvirtuándose las alegaciones planteadas en los numerales 1.13 y 1.14.

**EN CUANTO A LOS NUMERALES 1.15, 1.16 Y 1.17:**

El apoderado del demandante cita una sentencia del consejo de estado para concluir que la nación no es sujeto pasivo del impuesto predial.

El artículo 6 de la ley 768 de 2002, confiere una atribución legal a los Concejos Distritales para gravar *“construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora”* levantadas en bienes de uso público de la Nación que se encuentren a cualquier título en manos de particulares.

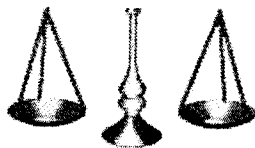
El Concejo Distrital de Cartagena mediante Acuerdo 041 del 21 de diciembre de 2006, expedido por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C., *“por el cual se dictan disposiciones en materia de impuestos de Cartagena D. T. Y C., se armoniza su administración, procesos y procedimientos con el estatuto tributario nacional, se expide el estatuto de rentas distrital o cuerpo jurídico de las normas sustanciales y procedimentales de los tributos distritales y se dictan otras disposiciones de carácter tributario”*, hace uso de la facultad antes mencionada.

Como el Distrito de Cartagena, mediante el Acuerdo 041 de 2006 ya citado, impuso el gravamen de predial y complementarios a los bienes de uso público en manos de particulares, solo a partir de la vigencia de dicho Acuerdo 041 —esto es, desde el 1° de enero de 2007— puede exigirse este tributo a estos nuevos contribuyentes que nacen a la vida jurídica condicionadamente con la expedición de la Ley 768 de 2002 y se concretan con el Acuerdo 041.

En el caso concreto nos encontramos que el inmueble donde opera actualmente el Centro de Convenciones de Cartagena de Indias es de propiedad BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A. BANCOLDEX S.A., se trata pues de un bien de propiedad de una Empresa de Economía Mixta pero su uso está en manos de la entidad FIDUCOLDEX S.A. por haber sido transferido por Bancoldex S.A. a través de un contrato de Fiducia Mercantil.

BANCOLDEX S.A. NO ES DE PROPIEDAD DE LA NACIÓN, es una Sociedad de Economía Mixta del orden nacional. Por lo tanto es sujeto pasivo del cobro del IPU, es por ello que no es procedente la declaratoria de que el inmueble donde opera el centro de convenciones no está sujeto al IPU por ser de propiedad de la Nación.

Ahora bien, con relación a la Sentencia del 19 de Abril de 2007 (Ex. 14226) del Consejo de Estado en la que se concluye que LA NACIÓN no es sujeto pasivo del impuesto predial, de acuerdo a lo que se sostiene en el numeral 1.15 de la



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**

**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

demanda, no puede desconocerse que existen sentencias posteriores que amplían este análisis y que vale la pena estudiar para esclarecer el presente asunto.

Es totalmente viable que el Banco de Comercio Exterior ostente la calidad de sujeto pasivo del impuesto predial unificado, por tratarse de una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, pero si partiéramos del supuesto de que el inmueble es de propiedad de la NACIÓN (como erradamente lo interpreta el accionante), esto no significa que no nazca la obligación tributaria pues se configura el hecho generador del impuesto.

El Estatuto de Rentas Distrital de Cartagena, establece:

**“ARTÍCULO 62: HECHO GENERADOR.** – El Impuesto Predial Unificado se genera por la existencia del predio, como quiera que es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados dentro de la Jurisdicción de Cartagena D. T y C.”

En cuanto al Sujeto pasivo, se consagra en el **ARTÍCULO 64** que “Es sujeto pasivo del Impuesto Predial Unificado, la persona natural o jurídica o sociedad de hecho, propietaria o poseedora de predios ubicados en la jurisdicción de Cartagena D.T y C

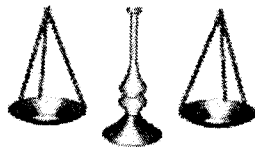
(...)”.

Al respecto, vale la pena considerar la Sentencia del CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA de fecha veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014), con ponencia del Doctor JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ con Radicación: 23001-23-31-000-2009-00173-01 (19561) en la se citaron los Antecedentes normativos y línea jurisprudencial sobre el impuesto predial y se concluyó lo siguiente:

*“(...) 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 materia [23].*

*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.*



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**  
**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

*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.*

*" 4.4.- El impuesto predial, como se ha expuesto por esta Sección[24], 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.*

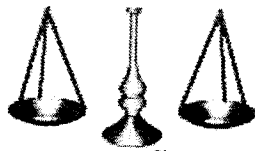
*Y eso es así porque los bienes fiscales o patrimoniales son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que el Estado posee y administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad[25].*

*(...)*

*4.6 - En ese orden de ideas, dada la finalidad de las normas que regulan el impuesto predial y la intención del legislador, se precisa la tesis que se había adoptado por la Sección.*

*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.*



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**  
**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

*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”[28], 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.*

*4.7.- Además de lo dicho, la conclusión a la que llega la Sala se refuerza con el desarrollo argumentativo realizado en la sentencia del 24 de octubre de 2013[29], que fue reseñada en el aparte anterior.*

De lo anterior se colige que El impuesto predial no se creó para gravar la propiedad privada únicamente, pues su finalidad siempre ha sido gravar la propiedad raíz, independientemente de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor.

Así lo recordó la Sección Cuarta del Consejo de Estado, al aclarar que **en las normas sobre la materia (desde la Ley 48 de 1887 hasta la Ley 1607 del 2012), no existe referencia explícita a la naturaleza privada o pública del inmueble sobre el que recae el gravamen.**

El alto tribunal señaló que el legislador no se ha ocupado de definir de manera taxativa los sujetos pasivos del impuesto predial, sino que su reglamentación se ha enfocado a establecer su ámbito de aplicación.

Según explicó, la línea jurisprudencial trazada señalaba que las entidades públicas solo estaban obligadas a declarar y pagar este impuesto, si eran establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta del orden nacional.

Sin embargo, “actualmente, la Sección Cuarta, con fundamento en una interpretación amplia del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, ha optado por sostener que **las propiedades públicas de naturaleza fiscal y los bienes de uso público explotados económicamente por particulares, son sujetos pasivos del impuesto predial, dada la nueva estructura del Estado**”.

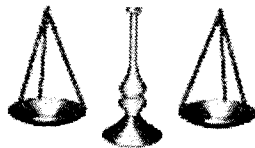
**EN EL CASO EN PARTICULAR QUE NOS OCUPA, SE TRATA DE UN BIEN FISCAL O PATRIMONIAL, PERTENECIENTE A UN SUJETO DE DERECHO PÚBLICO, QUE LO POSEE Y ADMINISTRA EN FORMA SIMILAR A COMO LO HACEN LOS PARTICULARES CON LOS BIENES DE SU PROPIEDAD.**

**EL INMUEBLE DEL CENTRO DE CONVENCIONES, NO ES UN BIEN DE USO PÚBLICO PUES SU USO Y GOCE NO PERTENECE A TODOS LOS HABITANTES DE LA NACIÓN, ADEMÁS ESTÁ SIENDO EXPLOTADO ECONÓMICAMENTE, RAZÓN POR LA CUAL PUEDE SER GRAVADO POR EL IMPUESTO PREDIAL PORQUE SOBRE ESTE SE ESTÁ EJERCIENDO USO Y GOCE.**

**EN CUANTO A LOS NUMERALES 1.18. HASTA EL 1.18.5:** Las normas que se alegan como violadas, no resultaban aplicables al caso concreto.

Analizando los actos administrativos citados, se observa que ninguno de ellos contenía una decisión definitiva de la administración distrital frente al monto a pagar





*ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO*

*ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.*

por la demandante por concepto de impuesto predial Unificado, no se surtió, ante la administración el procedimiento correspondiente para cuestionar la liquidación inicial del monto de dicho impuesto, solicitando la expedición de una liquidación oficial de revisión o de corrección.

El Auto de Rechazo proferido por el Secretario de Hacienda de Cartagena tampoco tiene una manifestación definitiva de la voluntad de la administración frente al Impuesto Predial que debe pagar la sociedad demandante, razón por la cual los recursos interpuestos y las regulaciones que se citan, no les resultaban aplicables.

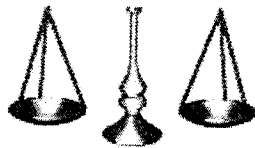
Por último, **EL DEMANDANTE SOSTIENE en los numerales 2 y 3 del acápite VI de "FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LAS PRETENSIONES..."**, que se incurrió en **"FALSA MOTIVACIÓN"** y **"DESCONOCIMIENTO DEL DERECHO DE AUDIENCIA O DEFENSA"** al considerar en síntesis que la factura del impuesto predial contra la cual se dirigía e recurso de reconsideración, contiene todos los elementos propios de las liquidaciones oficiales, con la única ausencia de motivación, razón por la cual debió darse trámite a los recursos interpuestos y notificar las decisiones dentro de los términos legales.

EL acuerdo 041 de 2006 por medio del cual se adopta el estatuto tributario del Distrito de Cartagena, con relaciona la liquidación del impuesto predial unificado, dispone en sus artículos 59, 379, 380, 395 lo relacionado a la liquidación oficial del Impuesto Predial Unificado, las liquidaciones oficiales, liquidaciones oficiales de corrección, y en su artículo 395 regula los actos administrativos respecto de los cuales procede el recurso de reconsideración.

Analizando los actos administrativos citados, se observa que ninguno de ellos contiene una decisión definitiva de la administración distrital frente al monto a pagar por la demandante por concepto de impuesto predial Unificado, no se surtió, ante la administración el procedimiento correspondiente para cuestionar la liquidación inicial del monto de dicho impuesto, solicitando la expedición de una liquidación oficial de revisión o de corrección.

Por lo tanto la factura, expedida por la secretaria de Hacienda del Distrito de Cartagena de Indias al no constituir un acto administrativo definitivo, no era susceptible de ser recurrida a través de recurso de reconsideración, como de manera acertada lo consideró la Secretaria de Hacienda Distrital en el auto de rechazo proferido por el Secretario de Hacienda de Cartagena acto que tampoco tiene un manifestación definitiva de la voluntad de la administración frente al Impuesto Predial que debe pagar la sociedad demandante.

Así las cosas la motivación fue totalmente ajustada a la realidad con fundamento en el estatuto tributario del Distrito de Cartagena y **no se incurrió en violación a los derechos de audiencia y de defensa, ni mucho menos la FALTA DE COMPETENCIA que se alega en el numeral 4 de la demanda.**



154

**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**  
**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

**EXCEPCIONES PREVIAS Y DE MERITO**

**1. EXCEPCIONES PREVIAS**

**1.1. PLEITO PENDIENTE ENTRE LAS MISMAS PARTES Y SOBRE EL MISMO ASUNTO - ARTÍCULO 100, NUMERAL 8 DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO:**

El trámite adelantado en sede administrativa inició con la expedición de la **Factura N° 1200101014025859-66**, cuya copia, obra en el expediente, sin embargo **posteriormente se emitió la factura N° 1310101015723549-60**, mediante la cual **se liquidó el IPU del año 2012 y 2013**, por valor de \$3.884.992.076, contra la cual la demandante interpuso Recurso de Reconsideración, el cual fue rechazado por la Secretaría de Hacienda Distrital, al considerar, en síntesis que la factura de pago no es un acto administrativo. Fiducoldex demandó la nulidad de esos actos administrativos ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, correspondiéndole por reparto a la Doctora Hirina Meza Renhals.

En el proceso con radicado 13-001-23-33-000-2014-00095-00, el apoderado del accionante solicita que se Reconozca el carácter de Acto Administrativo a la Factura No. 1310101015723549 -60, expedida por la secretaria de Hacienda del Distrito de Cartagena de Indias, que como consecuencia de ello declare la nulidad del acto por medio del cual se liquida oficialmente el IPU correspondiente al predio del centro de Convenciones de Cartagena por las vigencias 2012 y 2013 contenido en las factura 1310101015723549 -60 y que se declare la Nulidad del Auto de Rechazo No. AMC-AUTO- 0162-2003 proferido por el Secretario de Hacienda de Cartagena de fecha 6 de septiembre de 20013 y notificado el 24 de octubre de 2013 mediante el cual se rechazó el recurso de reconsideración interpuesto contra la factura de la referencia.

Los actos administrativos demandados dentro de ese proceso, muy a pesar de que no son los mismos que se demandan en el medio de control que nos ocupa, se refieren a una factura mediante la cual, se liquidó por parte del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Secretaría de Hacienda Distrital, el **Impuesto Predial Unificado, correspondiente al predio con matrícula inmobiliaria N° 060-18832 y Referencia catastral N°01-01-0222-0001-000, con relación al AÑO GRAVABLE 2012**.

En la **factura N° 1310101015723549-60**, mediante la cual **se liquidó el IPU del año 2012 y 2013**, por valor de \$3.884.992.076, que se demandó ante el Tribunal Administrativo de Bolívar (radicado 13-001-23-33-000-2014-00095-00), se liquida el valor de la vigencia 2012, con los intereses causados hasta la fecha de emisión.

El auto admisorio de la demanda con radicado 13-001-23-33-000-2014-00095-00, fue notificado con anterioridad al presente proceso y además la factura demandada fue emitida el 15 de Julio de 2013, con posterioridad a la expedición de la **Factura N° 1200101014025859-66 (26/04/2012)** que se demanda en el proceso que conoce su despacho.

**El ARTÍCULO 61 del Acuerdo 041 de 2006 establece:**

**“VENCIMIENTO PARA EL PAGO. – A partir del año gravable 2007 los contribuyentes que cancelen su impuesto predial unificado desde el primero de junio**



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**

**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

deben pagar intereses de mora a la tasa efectiva de usura vigente para el respectivo mes de mora.

(...)

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Los contribuyentes que cancelen su impuesto predial unificado a partir del 1 de junio deben pagar intereses de mora a la tasa vigente en la fecha del pago”.

De lo anterior se colige que la **Factura la Factura N° 1200101014025859-66, con fecha de emisión 26/04/2012**, la cual es demandada dentro del proceso de la referencia, fue **reemplazada por la factura No. 1310101015723549 -60 con fecha de emisión 15/07/2013** (la cual es demandada, dentro del proceso con radicado 13-001-23-33-000-2014-00095-00) por haber sido expedida en fecha posterior, razón por la cual, debe darse por terminado este proceso dentro de la audiencia inicial, al no justificarse su continuación, pues existe una factura posterior que comprende esta vigencia y que igualmente ha sido demandada a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, configurándose la excepción de **PLEITO PENDIENTE ENTRE LAS PARTES, POR EL MISMO ASUNTO.**

**EN SUBSIDIO DE LO ANTERIOR**, respetuosamente le solicito a su despacho, proceda de oficio a remitir el expediente al despacho de la Dra IRINA MEZA RENHALS, a fin de que se resuelva sobre la **POSIBILIDAD DE ACUMULAR LOS PROCESOS** con radicado **13-001-23-33-000-2014-00095-00 y 13-001-23-33-000-2013-00331-00.**

El nuevo código general del proceso **EN SU ARTÍCULO 148<sup>3</sup>** señala que la acumulación es procedente tanto de oficio como por petición de parte.

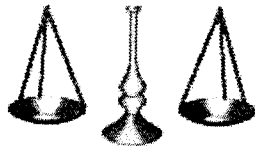
**En el presente caso, se cumplen los presupuestos, establecidos en el artículo 148 del Código General del Proceso:**

1. Los procesos son de igual naturaleza: nulidad y restablecimiento del derecho.
2. El demandado es el mismo: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.
3. Los actos administrativos aunque no son propiamente los mismos, ambos se refieren a Facturas mediante las cuales, se liquidó por parte del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Secretaría de Hacienda Distrital, el Impuesto Predial Unificado, correspondiente al predio con matrícula inmobiliaria N° 060-18832 y Referencia catastral N°01-01-0222-0001-000, con relación al año gravable 2012.

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 148. PROCEDENCIA DE LA ACUMULACIÓN EN LOS PROCESOS DECLARATIVOS.** Para la acumulación de procesos y demandas se aplicarán las siguientes reglas:

1. Acumulación de procesos. De oficio o a petición de parte podrán acumularse dos (2) o más procesos que se encuentren en la misma instancia, aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, siempre que deban tramitarse por el mismo procedimiento, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda.
- b) Cuando se trate de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos.
- c) Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos.



156

**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**  
**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

4. Las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en una misma demanda.
5. Las pretensiones son compatibles y no se excluyen entre sí; por lo tanto, permiten o justifican una tramitación procedimental conjunta de los citados procesos.
6. Los procesos cuya acumulación se solicita se encuentran en una misma instancia.

Con la petición de acumulación se pretende que los referidos procesos se tramiten en una misma cuerda y se resuelvan en una sola sentencia, en aplicación del principio de economía procesal, logrando una seguridad jurídica al evitar fallos contradictorios pues un mismo Magistrado se va a pronunciar en una misma sentencia respecto a todos los procesos acumulados.

**1.2. NO HABERSE ORDENADO LA CITACIÓN DE OTRAS PERSONAS QUE LA LEY DISPONE CITAR - ARTÍCULO 100, NUMERAL 8 DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO:**

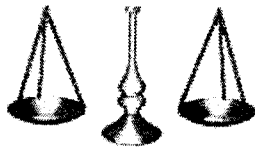
En aras de garantizar el debido proceso y el derecho de contradicción que le asiste a quienes pueden verse afectados con las decisiones judiciales y de conformidad con el artículo 61 del Código General del Proceso, considero que el despacho debe vincular a la NACIÓN COLOMBIANA – MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO así como al BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA – BANCOLDEX S.A., con la finalidad de que comparezcan al proceso y ejerzan su derecho de defensa.

**1.3. INDEBIDO AGOTAMIENTO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, RELATIVA A LOS RECURSOS CONSAGRADOS EN LA LEY:**

El concepto de vía gubernativa desapareció de la terminología procesal administrativa después de la Ley 1437 de 2011 que ahora la denomina actuación administrativa, relativa a los recursos consagrados en la ley, esto es, los de reposición y apelación.

Si analizamos los hechos planteados y las motivaciones sustentadas en el Recurso de reconsideración, interpuesto por el demandante contra la **Factura N° 1200101014025859-66** y en el Recurso de Reposición, interpuesto contra el **Auto de Rechazo N° AMC-AUTO-00275-2012 DE Junio 7 de 2012**, tales hechos y motivaciones resultan disímiles a las planteadas en la demanda, principalmente lo relacionado con la afirmación de que **LA NACIÓN no es sujeto pasivo del impuesto predial**. Estos conceptos jamás fueron explicados en la impugnación y en la demanda se explican no como nuevos argumentos sino como nuevos fundamentos fácticos y de derecho que la Administración no tuvo ocasión de controvertir, y por lo tanto, frente a ellos no se entiende debidamente agotada la actuación administrativa.

Si estudiamos los argumentos planteados en la demanda, evidentemente el accionante pretende la exclusión del pago del impuesto, razón por la cual debió realizar una petición administrativa en este sentido para que la administración estudiara la procedencia o no de la misma., razón por la cual resulta probada la excepción de **INDEBIDO AGOTAMIENTO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA** pues este aspecto y pretensión formulada en la demanda difiere sustancialmente



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**

**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

del objeto de la solicitud que se elevó en sede administrativa; en detrimento de la congruencia que debe existir entre lo solicitado en la actuación administrativa y lo pedido en la posterior demanda contenciosa.

**1.4. EN SUBSIDIO DE LA EXCEPCIÓN DE INDEBIDO AGOTAMIENTO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, Solicito se declare probada la INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES Y POR NO REALIZARSE PETICIÓN ADMINISTRATIVA CON RELACIÓN A LA PRETENSIÓN NÚMERO 4**

Con relación a la pretensión N° 4, se aclara al señor Magistrado que en ninguna parte de la **Factura N° 1200101014025859-66**, cuya copia, obra en el expediente, se establece como sujeto pasivo del impuesto predial al Patrimonio autónomo PROEXPORT COLOMBIA. En el numeral 11 de la factura citada, aparece registrado **"PROEXPO-FONDO DE PROMOCIÓN DE EXP"**, es decir, el propietario que aparecía registrado en la **Anotación N° 4 del Certificado de Libertad y Tradición** y aunque la información del propietario no ha sido actualizada, resulta improcedente la petición número 4, razón por la cual solicito que sea desechada y se descarte su estudio, al **no encontrarse establecido como sujeto pasivo del impuesto predial al Patrimonio autónomo PROEXPORT COLOMBIA**.

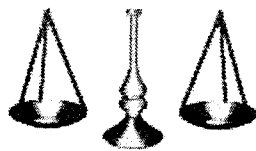
Por otra parte, si analizamos los argumentos planteados en la demanda, evidentemente el accionante pretende la exclusión del pago del impuesto, razón por la cual debió realizar una petición administrativa en este sentido para que la administración estudiara la procedencia o no de la misma, configurándose la excepción de indebido agotamiento de la solicitud administrativa y dando lugar a que se **deseche la solicitud de restablecimiento pretendida en el numeral 4 de acápite de "PRETENSIONES"**.

Así las cosas la **pretensión número 4 se encuentra indebidamente acumulada**, y el hecho de que eventualmente prospere la solicitud de nulidad de los actos administrativos demandados, no garantiza que al actor deba concedérsele en los mismos términos que se solicita en la demanda el restablecimiento del derecho pedido, pues debe entrar el despacho a determinar en el caso concreto, cual es el real restablecimiento que se causa con la declaratoria de nulidad de los actos o si lo solicitado, resulta improcedente, como ocurre con la pretensión número 4 de la demanda que nos ocupa.

## **2. EXCEPCIONES DE MÉRITO**

**2.1. IMPROCEDENCIA DE LA NULIDAD INVOCADA** al no existir causales que afecten la legalidad de los actos acusados, toda vez fueron expedidos conforme a derecho, salvaguardando el orden nacional y gozan de absoluta legalidad por emitirse de acuerdo a la legislación vigente y con el lleno de los requisitos formales.

Por economía procesal y para no generar más volumen en el expediente, transcribiendo ideas que fueron esbozadas con anterioridad, ruego tener como fundamento de esta excepción, los argumentos planteados en el presente escrito en el acápite de **"FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA DEFENSA"**



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**

**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

- 2.2. EXCEPCIONES INNOMINADAS:** Su señoría deberá decretar todas aquellas excepciones que sean inferidas de la valoración de hechos y pruebas al momento de proferir sentencia y que no necesitan formulación expresa por disposición legal.

### PRUEBAS Y ANEXOS

#### DOCUMENTALES:

Para dar cumplimiento a las obligaciones consagradas en el artículo 175 numeral 4° y el parágrafo 1° del C.P.A.C.A.<sup>4</sup> me permito aportar y solicitar se tengan como pruebas, las siguientes:

1. **Las Copias autenticadas del expediente administrativo** que contiene los antecedentes de la **Factura N° 1200101014025859-66**, del **Auto de Rechazo N° AMC-AUTO-00275-2012** de Junio 7 de 2012 y de la **Resolución N° AMC-RES-001955-2012** del 3 de Diciembre de 2012. (95 folios)
2. **CD que contiene copia de la demanda** - Medio de Control Nulidad y Restablecimiento del Derecho de FIDUCOLDEX S.A contra el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS D.T Y C, con Rad: **13-001-23-33-000-2014-00095-00**, que cursa en el Tribunal Administrativo de Bolívar – M.P. Dra HIRINA MEZA RHENALS.
3. **Copia informal de la Sentencia del CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA** de fecha veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014), con ponencia del Doctor **JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ** con Radicación: **23001-23-31-000-2009-00173-01 (19561)** en la se citaron los Antecedentes normativos y línea jurisprudencial sobre el impuesto predial

### NOTIFICACIONES

La entidad demandada recibirá notificaciones personales en el Barrio Centro, Plaza de la Aduana, Palacio Municipal, Oficina Asesora Jurídica, Piso 1 de esta Ciudad.

Para dar cumplimiento a la exigencia establecida en el artículo 175 del CPACA, numeral 7, se indica la dirección electrónica, mediante la cual el DISTRITO DE CARTAGENA puede recibir las comunicaciones procesales: [notificacionesjudicialesadministrativo@cartagena.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesadministrativo@cartagena.gov.co).

<sup>4</sup> **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

#### ARTÍCULO 175. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

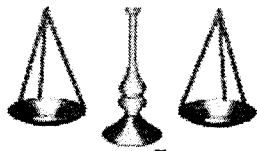
(...)

4. *La relación de las pruebas que se acompañen y la petición de aquellas cuya práctica se solicite. En todo caso, el demandado deberá aportar con la contestación de la demanda todas las pruebas que tenga en su poder y que pretenda hacer valer en el proceso.*

(...)

**PARÁGRAFO 1o.** *Durante el término para dar respuesta a la demanda, la entidad pública demandada o el particular que ejerza funciones administrativas demandado deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder.*

(Negritas fuera de texto)

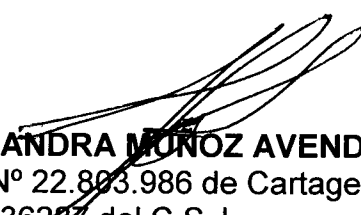


159

**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**  
**ABOGADA ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL U.D.C.**

La suscrita en calidad de apoderada judicial de la demandada recibe notificaciones en la Secretaría de su despacho o en el Barrio Centro, Plaza de la Aduana, Palacio Municipal, Oficina Asesora Jurídica, Piso 1 de esta Ciudad o a través del correo electrónico alexandramuave@hotmail.com.

Atentamente,



**ALEXANDRA MUÑOZ AVENDAÑO**  
C.C. N° 22.803.986 de Cartagena (Bol)  
T.P. 136287 del C.S.J



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**Bogotá D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014)**  
**CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
**Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Radicación: 23001-23-31-000-2009-00173-01 (19561)**  
**Demandante: UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA**  
**Demandado: MUNICIPIO DE MONTERÍA**  
**Temas: Antecedentes normativos y línea jurisprudencial sobre el impuesto predial. Sujetos pasivos del impuesto predial. Precisión jurisprudencial.**

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

Procede la Sección a decidir el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Montería contra la sentencia del 16 de noviembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, que declaró la nulidad de los actos demandados y ordenó la devolución a la Universidad de Córdoba de la suma cancelada por concepto de impuesto predial durante los años 2004 a 2008.

**ANTECEDENTES**

**1. Hechos de la demanda**

Se narra en la demanda que desde hace varios años la Universidad de Córdoba ha pagado el impuesto predial en el Municipio de Montería, a pesar de no estar obligada a ello.

Por tal razón, el 29 de enero de 2009 presentó solicitud de devolución de lo pagado de forma indebida durante los años 2004 a 2008, la que fue resuelta de manera negativa por el ente territorial mediante el acto No. SH-0138-09 del 18 de febrero del mismo año.

En virtud del recurso de reconsideración interpuesto, el Municipio de Montería expidió la Resolución No. 1670 del 29 de abril de 2009, por la que confirmó la decisión adoptada.

**2. Pretensiones**

Las pretensiones de la demanda son las siguientes:

"1. Le solicito sea declarada la nulidad de acto administrativo SH-0138-09 del 18 de febrero de 2009 mediante el cual el Municipio de Montería niega la devolución de unos dineros pagados indebidamente por la UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA.

2. Se declare la nulidad de la Resolución No. 1670 del 29 de abril de 2009 mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto en la vía gubernativa contra el acto mencionado en el numeral anterior.

3. Como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho de mi representada en el sentido de que se le devuelvan los dineros pagados indebidamente de acuerdo con la siguiente relación:



# Deloitte.

AÑO	PREDIO 010010225001600	PREDIO 010500020058000	TOTAL PAGADO
2004	\$144.484.187	\$2.765.295	\$147.249.482
2005	\$166.011.142	\$3.193.385	\$169.204.527
2006	\$159.301.850	\$2.490.100	\$161.791.950
2007	\$205.954.513	\$3.125.961	\$209.080.474
2008	\$192.808.000	0	\$192.808.200

TOTAL PAGADO INDEBIDAMENTE	\$880.134.633
----------------------------	---------------

### 3. Normas violadas y concepto de violación

Dos son los cargos que se aducen en la demanda contra los actos administrativos demandados: i) el desconocimiento de las previsiones legales que establecen y regulan los sujetos pasivos del impuesto predial y, ii) la violación del principio de la doble instancia.

3.1.- De la violación de los artículos 21 del Decreto 1226 de 1908, 61 de la Ley 55 de 1985, 194 del Decreto 1333 de 1986 y 338 de la Constitución

La facultad impositiva de los municipios es derivada, pues debe ejercerse de acuerdo con la Constitución y la Ley, por lo que los municipios no pueden gravar los bienes públicos sin expresa autorización legal.

La autorización para gravar los bienes de las entidades públicas fue otorgada por el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, que dispuso que sólo 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 tanto, las demás entidades públicas, incluida la Nación, no son sujetos pasivos del impuesto predial.

El Código de Régimen Municipal –Decreto 1333 de 1986–, no modificó el régimen del impuesto predial. Todo lo contrario, en el artículo 194 reiteró la previsión contenida en el artículo 61 de la Ley 55 de 1986.

Por su parte, la Ley 44 de 1990, que creó el impuesto predial unificado, mantuvo el régimen excepcional de las entidades públicas en relación con el impuesto predial, pues no derogó la normativa preexistente. Así lo ha sostenido el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Como puede verse, fue el propio legislador quien fijó expresa y taxativamente los sujetos pasivos del impuesto predial y no autorizó a los entes territoriales para incluir como sujetos pasivos del tributo a las demás entidades públicas.

En ese orden de ideas, como la Universidad de Córdoba, según la Ley 37 de 1966 y el Acuerdo No. 0021 del 24 de junio de 1994, es un ente estatal universitario autónomo, descentralizado del orden nacional, con régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a políticas y a la planeación del sector educativo, no es sujeto pasivo del impuesto predial unificado, ya que no es un establecimiento público, una empresa industrial y comercial del Estado, ni una sociedad de economía mixta.

3.2.- De la violación al artículo 59 del Código Contencioso Administrativo y 31 de la Constitución

Se vulnera el principio de doble instancia porque el recurso de reconsideración interpuesto durante el trámite de devolución de lo pagado indebidamente fue resuelto por el mismo funcionario que resolvió la petición inicial, esto es, el Secretario de Hacienda del Municipio de Montería.

# Deloitte.

## 4. Oposición

El Municipio de Montería contestó la demanda de manera extemporánea (fl. 161).

### SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante sentencia del 16 de noviembre de 2011, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, en los siguientes términos:

“PRIMERO. Declárase la nulidad de los actos administrativos SH-0138-09 del 18 de febrero de 2009 y la Resolución No. 1670 de 29 de abril de 2009, expedidos por el municipio de Montería.

SEGUNDO. Como restablecimiento del derecho se ordena la devolución a la Universidad de Córdoba de la suma de SETECIENTOS VEINTINUEVE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL SETECIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS (\$729.691.766.00), que por concepto de impuesto predial pagó el Municipio de Montería.

TERCERO. Abstenerse de ordenar la devolución de las sumas de dinero correspondiente al año 2004 relacionada en la demanda como pagos del impuesto predial.

CUARTO. No hay condena en costas.”

Como fundamentos de su decisión expuso:

1.- La Ley 37 de 1966 creó la Universidad de Córdoba como entidad autónoma descentralizada con personería jurídica.

Por su parte, la Ley 30 de 1992 le otorgó a las universidades estatales la calidad de entes universitarios autónomos y reservó la categorización de establecimientos públicos a las instituciones oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad.

En ese orden de ideas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 489 de 1998 y la Sentencia C-220 de 1997 de la Corte Constitucional, las universidades estatales no son establecimientos públicos, sino entidades autónomas descentralizadas.

2.- De acuerdo con reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional y lo dispuesto en los artículos 61 de la Ley 55 de 1985 y 194 del Código de Régimen Municipal, y las Leyes 11 de 1986 y 44 de 1990, sólo son sujetos pasivos del impuesto predial, tratándose de entidades públicas, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional.

Así las cosas, la Universidad de Córdoba no es sujeto pasivo del impuesto predial, dado que es un ente estatal universitario autónomo, descentralizado del orden nacional, con autonomía académica, administrativa y financiera, que no ostenta la calidad de establecimiento público, empresa industrial y comercial del Estado, ni sociedad de economía mixta.

3.- Con la expedición de los actos acusados, el Municipio de Montería incurrió en violación de la ley, por lo que es procedente declarar la nulidad de los mismos y ordenar la devolución de las sumas de dinero que aparecen acreditadas como pagos realizados por concepto del impuesto predial durante los años 2005 a 2008.

# Deloitte.

No se accede a la devolución de lo reclamado por el año 2004, porque el recibo No. 6054 (fl. 125) no es prueba del pago del impuesto predial, ya que a pesar de estar autenticado no contiene el número, sello o sticker de la entidad bancaria en la que supuestamente se hizo el pago.

## RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, el Municipio de Montería interpone recurso de apelación con el fin de que sea revocada la sentencia y, en su lugar, se nieguen las pretensiones de la demanda.

Como fundamentos del recurso expresa que en virtud del artículo 294 de la Constitución, la Universidad de Córdoba no puede estar exenta o recibir un tratamiento preferencial en cuanto al cobro del impuesto predial, ya que este es un tributo creado por ley, que se constituye en una renta exclusiva de los municipios.

Manifiesta que el Estatuto Tributario Municipal señala expresa y taxativamente las entidades que están excluidas y exoneradas del pago del impuesto predial, entre las que no se encuentra la Universidad de Córdoba, por lo que concluye que los actos demandados son legales.

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

1.- La Universidad de Córdoba no presentó alegatos de conclusión en el trámite de la segunda instancia.

2.- El Municipio de Montería insistió en que el Estatuto Tributario Municipal no ha sido anulado ni suspendido por ninguna autoridad judicial, por lo que se presume legal y es de obligatorio cumplimiento. En ese sentido, reiteró que la Universidad de Córdoba es sujeto pasivo del impuesto predial, ya que no está excluida expresamente del pago del mismo.

Como argumentos nuevos, diferentes a los expuestos en el recurso de apelación, expresó que, teniendo en cuenta la fecha de expedición de la Ley 55 de 1985, se debe hacer una interpretación histórica de su artículo 61, teniendo en cuenta el contexto legal vigente al momento de su expedición.

En ese sentido, manifestó que el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 no puede ser interpretado a la luz de la Ley 489 de 1998, sino bajo lo dispuesto en los Decretos 3130 y 1050 de 1968, que le otorgaban a las universidades públicas el carácter de establecimientos públicos.

Para el ente territorial, no hacer dicha interpretación viola el principio de legalidad tributaria, ya que las normas que imponen o autorizan un tributo deben interpretarse de acuerdo con las normas vigentes al momento de su expedición, que para el caso concreto son las que establecían la estructura del Estado en el año 1985 y que autorizaban gravar a las universidades públicas con el impuesto predial, por tener categoría de establecimientos públicos.

## CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto en el trámite de segunda instancia.

## CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

# Deloitte.

En los términos del recurso de apelación, le corresponde a la Sección determinar si la Universidad de Córdoba es sujeto pasivo del impuesto predial en el Municipio de Montería, al no estar excluida del pago del tributo en el Estatuto Tributario Municipal.

Para resolver el problema jurídico planteado se hace necesario estudiar las normas que regulan y han regulado el impuesto predial, así como los pronunciamientos de la Sección sobre el asunto.

## 2. Antecedentes normativos del impuesto predial

2.1.- El origen del impuesto predial se remonta al año 1887, cuando el legislador, en el artículo 4º de la Ley 48 de ese año, permitió que los departamentos gravaran con un impuesto anual los bienes inmuebles o raíces de su jurisdicción, independientemente de la persona –pública o privada- que ejerciera su propiedad o posesión[1].

En el mismo sentido encontramos el artículo 129-32 de la Ley 149 de 1888 -Régimen Político y Municipal-, que incluyó entre las atribuciones de las Asambleas Departamentales, la relativa al establecimiento y reglamentación del “impuesto sobre los inmuebles”.

2.2.- Posteriormente, el artículo 17-4 de la Ley 20 de 1908, que reformó la Ley 149 de 1888, determinó que el “impuesto sobre la propiedad raíz” formaría parte de las rentas municipales y que se cobraría de acuerdo con la reglamentación que establecieran los departamentos.

Por su parte, el artículo 21 del Decreto 1226 de 1908 previó que los bienes de la Nación no serían gravados con contribuciones por las municipalidades, como tampoco lo serían los bienes de los distritos ubicados en el territorio de otro, por la municipalidad donde se hallaran situados.

Si bien dicha norma se refirió a las contribuciones, no al impuesto sobre la propiedad raíz específicamente, es la primera referencia normativa que otorgó un trato diferencial a los bienes de propiedad de la Nación para efectos de ser gravados por tributos territoriales.

No obstante, fue el artículo 13, literal e) del Decreto 1227 de 1908 que exceptuó expresamente del pago del “impuesto predial”, las “propiedades públicas, cualquiera que sea la denominación de la persona o entidad que la administre”.

2.3.- A pesar de la exención contenida en el Decreto 1227 de 1908, el legislador continuó identificando el impuesto predial por la naturaleza del bien –inmueble- y no por la naturaleza de su propietario o poseedor –público o privado-. De ello da cuenta la Ley 4ª de 1913 -Régimen Político y Municipal-, derogatoria de la Ley 149 de 1888, que conservó la facultad de las Asambleas Departamentales de reglamentar el “impuesto sobre la propiedad raíz”.

Puntualmente, en la Ley 34 del 1920, el legislador se refirió a dicho gravamen como “el impuesto con el que los Departamentos o Municipios pueden gravar la propiedad raíz” (artículo 1), y estableció que para su cobro se tendrían como base los catastros formados según la reglamentación de las Asambleas Departamentales (artículo 2). Así mismo, exoneró a los bienes de los municipios del pago de los impuestos directos nacionales, departamentales o municipales (artículo 3).

En la misma línea se encuentra la Ley 128 de 1941, que definió el impuesto predial como aquel que “cobren los Municipios o Departamentos, o el que - bajo el nombre de impuesto de caminos - recauden otros Municipios sobre el valor de los bienes raíces de su respectivo territorio”.

# Deloitte.

Po su parte, el Decreto Legislativo 2473 de 1948 estableció un impuesto adicional del dos por mil "sobre toda propiedad raíz", el que, años más tarde, mediante el Decreto 2185 de 1951 se convertiría en un impuesto de carácter municipal.

2.4.- La Ley 29 de 1963 derogó todas las disposiciones de carácter nacional que decretaron exoneraciones o exenciones del impuesto predial y complementarios para las personas privadas, para lo que se estableció un plazo de transición de dos años (artículo 2º).

Igualmente, estableció un límite en el tiempo y cuantía para las exenciones que podían decretar los municipios, y previó que la exención de los impuestos municipales -predial y valorización- sólo beneficiaría al inmueble que lo motivó, reafirmando la naturaleza real de dichos impuestos y los sujetos pasivos de los mismos: propietarios y poseedores de los bienes inmuebles[2].

2.5.- Respecto a las entidades públicas, 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", autorizó, de manera expresa, en el 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 -entidades que contaban con personería jurídica para la fecha de expedición de la ley, según la estructura orgánica del Estado de la época-.

Dicha disposición fue reproducida en el artículo 194 del Decreto Ley 1333 de 1986 -Código de Régimen Municipal-, en el que, además, se compilaron las disposiciones relativas a la tarifa del impuesto predial, la formación de los catastros, la determinación de los avalúos, etc.

Por su parte, la Ley 75 de 1986 estableció que el impuesto predial y las sobretasas a la propiedad raíz se cobrarían sobre la totalidad del avalúo catastral del bien inmueble.

2.6.- Con la Ley 44 de 1990 se creó el "impuesto predial unificado", con el cual se simplificaron y organizaron los diferentes tributos que para la fecha tenían como hecho generador la propiedad inmueble, a saber: el impuesto predial concebido en el Código de Régimen Municipal, el impuesto de parques y arborización, el impuesto de estratificación económica y la sobretasa de levantamiento catastral[3].

Dicha ley reiteró la naturaleza municipal del tributo (artículo 2), señaló que la base gravable sería el avalúo catastral o el autoavalúo (artículo 3), fijó las tarifas para su liquidación (artículo 4), reguló algunos aspectos sobre la formación de los catastros (artículos 5, 6 y 8) y determinó la destinación del impuesto (artículo 7).

Tal como se dispuso en los artículos 13 y 14, 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.

Como lo sostiene la doctrina, "la Ley 44 de 1990 fortaleció el impuesto predial como tributo local que por antonomasia grava el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles (derecho acreditativo de capacidad contributiva, la cual, en su caso, puede predicarse también de la posesión y, con la precisión que se verá, del usufructo), y cuyos recursos se destinan a cubrir los gastos generales del ente territorial (...)"[4] Negrillas fuera de texto.

2.7.- Con la promulgación de la Constitución de 1991, por mandato expreso de los artículos 317 y 294, sólo los municipios están autorizados a gravar la propiedad raíz, por lo que le está vedado al legislador conceder exenciones o tratamientos preferenciales.

# Deloitte.

Sin embargo, para la interpretación de dichas normas debe tenerse en cuenta que Colombia es una república unitaria en la que el Congreso ostenta la facultad de hacer las leyes y, específicamente, "establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales", conforme lo disponen los artículos 1º, 144 y 150-12 de la Constitución[5]. Por eso, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional[6], es necesario conciliar el principio de Estado unitario con la autonomía de las entidades territoriales, como garantía para los contribuyentes de que su derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles no sea objeto de varios y simultáneos gravámenes por parte de distintas entidades territoriales.

En ese entendido, como las entidades territoriales no son titulares de la soberanía fiscal por mandato constitucional, en relación con la creación o determinación de los impuestos territoriales, el Congreso es el órgano competente para regular todos o algunos de los elementos del tributo, atendiendo el principio de libre configuración legislativa[7].

Con fundamento en dicha interpretación, es dable concluir, como lo ha sostenido en forma reiterada esta Corporación, así como la Corte Constitucional, que con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 el legislador no perdió competencia para regular aspectos del impuesto predial, por lo que las leyes que venían rigiendo antes de su promulgación - Decreto Ley 1333 de 1986 y Ley 44 de 1990-, siguen siendo aplicables en la actualidad.

2.8.- Antes y después de la Constitución de 1991, ha sido clara la intención del legislador de gravar con el impuesto predial la propiedad raíz, independientemente de la naturaleza jurídica del sujeto que ejerce su propiedad, posesión, usufructo o tenencia.

Fue por eso que el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010[8] dispuso expresamente 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.

Esto, porque conforme lo dispone el artículo 60 ibidem, "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" (Subrayas propias).

2.9.- El artículo 54 de la Ley 1430 fue modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, en el que se reiteró, pero esta vez de manera expresa, la regla general que 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.

Prescribe la norma en mención:

"ARTÍCULO 54. SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES. <Artículo modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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 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

# Deloitte.

establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos"[9] (Resaltos fuera de texto).

2.10.- La Sala hace el anterior recuento histórico, porque del estudio de la normativa que rige y ha regido el impuesto predial, no se encuentra una referencia explícita a la naturaleza privada o pública del predio o bien inmueble. De ella se infiere que es un impuesto que recae sobre los bienes raíces.

De esa relación normativa se observa que el legislador no se ha ocupado de definir de manera taxativa los sujetos pasivos del impuesto predial, sino que su reglamentación se ha enfocado a establecer su ámbito de aplicación: impuesto que recae sobre los bienes inmuebles o raíces y que se cobra sobre el valor del avalúo catastral.

Es por ello que son los sujetos pasivos del impuesto los legitimados para solicitar revisiones y actualizaciones catastrales a efectos de calcular la tarifa del impuesto predial, tal como lo dispone el artículo 179 del Código de Régimen Municipal.

Así pues, una interpretación histórica de las normas que regulan la materia permite concluir que el impuesto predial 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.

### 3. Línea jurisprudencial de la Sección

3.1.- En sentencia del 24 de febrero de 1994[10], la Sección analizó la legalidad de los actos administrativos expedidos por la Oficina de Catastro del Municipio de Rionegro(Antioquia), que liquidaron a cargo del Fondo Aeronáutico Nacional el impuesto predial sobre los bienes que conforman el Aeropuerto Internacional José María Córdova[11].

En esa decisión, la Sala señaló que el sujeto pasivo del impuesto predial, cuyo hecho generador es la propiedad raíz, es el propietario o poseedor del bien, por lo que era indispensable establecer la propiedad de los inmuebles gravados a fin de determinar el sujeto pasivo del mismo.

En ese orden de ideas, se concluyó que, pese a su naturaleza jurídica de establecimiento público, el Fondo Aeronáutico Nacional[12] no podía ser sujeto pasivo del impuesto predial en el municipio de Rionegro, porque no era titular del derecho de dominio de los inmuebles ubicados en ese territorio, en razón de que, por mandato de la Ley 3 de 1977 – artículo 13-, cedió a la Nación, que no era sujeto pasivo de ese gravamen, los inmuebles que figuraban a su nombre, así como los que adquiriera con posterioridad con sus recursos. En razón de esa cesión, el Fondo perdió la vocación de sujeto pasivo del predial.

3.2.- En esa oportunidad, la Sección precisó que, dada la facultad impositiva secundaria de los municipios, antes de la Ley 55 de 1985 los entes territoriales no estaban facultados para gravar los bienes públicos sin expresa autorización legal, menos con el impuesto predial, que sólo estaba concebido para gravar la propiedad privada, como se podía desprender de la exención que el legislador concedió a las propiedades públicas.

Por eso, se entendió que sólo a partir de la publicación de la Ley 55 de 1985, los municipios quedaron facultados para imponer ese gravamen dentro de su territorio, pero sólo respecto de los bienes inmuebles de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional.

# Deloitte.

Bajo dichas premisas y atendiendo al hecho de que el Municipio de Rionegro impuso el impuesto predial y complementarios a los bienes de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional, mediante el Acuerdo 009 de septiembre de 1986, se concluyó que sólo a partir de su vigencia podía exigir el tributo a los contribuyentes, de modo que la liquidación del predial efectuada en los actos acusados por los años 1986 y anteriores, respecto del Fondo Aeronáutico Nacional, se debía anular por violar las normas superiores.

3.3.- Posteriormente, en sentencia de 19 de abril de 2007[13], al estudiar la legalidad de los actos administrativos por los que la Secretaría de Hacienda y Comercio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina liquidó el impuesto predial por los años 1996 a 1998 y 2001 a cargo de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil[14], como propietaria del inmueble donde funciona el aeropuerto ubicado en la isla, la Sala concluyó que dicha entidad no era sujeto pasivo del referido impuesto en razón de su naturaleza jurídica.

En efecto, la Sección concluyó, de acuerdo con lo previsto por los artículos 61 de la Ley 55 de 1985 y 194 del Decreto Ley 1333 de 1986, que sólo los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional eran sujetos pasivos del impuesto predial, naturaleza jurídica que no ostentaba la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

No obstante, la Sala precisó, además, que “los aeropuertos públicos como bienes de uso público que, en general, son, no se encuentran gravados con el impuesto predial, no sólo porque son inenajenables, imprescriptibles e inembargables, sino porque la ley no facultó a los municipios para gravarlos con el impuesto en mención, y sólo en la ley radica la potestad tributaria”.

3.4.- Dicha posición se reiteró en sentencias de 8 de mayo de 2008[15], 28 de mayo de 2009[16] y 3 de noviembre de 2011[17].

En la providencia del 8 de mayo de 2008, además de reiterarse las consideraciones de la sentencia de 19 de abril de 2007, la Sala agregó que la determinación de los sujetos pasivos del impuesto predial establecida en la Ley 55 de 1985 debía ser acatada por los municipios al adoptar el tributo en su jurisdicción, dado que su facultad impositiva no es autónoma sino derivada.

Por su parte, en la sentencia de 28 de mayo de 2009, la Sección precisó que la Ley 55 de 1985 autorizó a los municipios para gravar con el impuesto predial los bienes inmuebles de ciertas entidades públicas, esto es, determinó el sujeto pasivo del tributo, lo que no puede entenderse como una exención ni un tratamiento preferencial respecto del tributo de propiedad de las entidades territoriales.

En la sentencia del 3 de noviembre de 2011, no se hizo mención al carácter de bien de uso público atribuido a los aeropuertos públicos como aspecto a tener en cuenta para determinar la procedencia de gravar con el impuesto predial a las entidades propietarias de los mismos, como sí se hizo en las otras providencias. La argumentación se centró en la interpretación literal del artículo 61 de la Ley 55 de 1985.

3.5.- Como puede verse, hasta el año 2011, el precedente de la Sección había sostenido que la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil no era sujeto pasivo del impuesto predial porque no se encontraba dentro de las entidades públicas que el legislador expresamente estableció como tales, además, en razón de la naturaleza de bien de uso público de los bienes gravados.



# Deloitte.

3.6.- En la sentencia de 24 de octubre de 2013[18], con ocasión del estudio de la legalidad de los actos administrativos por los que la Secretaría de Hacienda del Municipio de Soledad (Atlántico) liquidó el impuesto predial unificado de las vigencias 1998 a 2006 a cargo de la Aeronáutica Civil por las instalaciones donde funciona el aeropuerto Ernesto Cortissoz de Barranquilla, la Sección concluyó que ni la Aeronáutica Civil era sujeto pasivo del impuesto predial en el municipio de Soledad, ni los aeropuertos, como bienes de uso público, eran objeto imponible de dicho tributo en esa jurisdicción territorial.

No obstante, para llegar a esa conclusión no se reiteraron los argumentos expuestos en las providencias anteriores. En aquella oportunidad se dijo que, a partir de la Ley 55 de 1985, eran 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, esto es, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional.

Pero, 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.

Por ello, se indicó que la verdadera razón por la que ni la Nación ni sus entidades descentralizadas o vinculadas pueden ser sujeto pasivo del impuesto predial es por la naturaleza jurídica de los bienes de uso público que administran, más no por su condición de entidades públicas.

Fue así como se concluyó:

"Pero cuando se empiezan a crear Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica[19], la interpretación teleológica de la ley indica que los bienes fiscales de todas las entidades públicas de la nación con personería jurídica que formen parte de la estructura orgánica del Estado están gravados con el impuesto predial.

En ese entendido, las Unidades Administrativas Especiales sí pueden ser sujeto pasible del impuesto predial pero respecto de los bienes fiscales que administre. En otras palabras, son sujetos pasivos del impuesto predial en las mismas condiciones en que la Ley 55 de 1985 autorizó a los concejos municipales para gravar los bienes fiscales de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta. Una interpretación en sentido contrario violaría el artículo 13 de la Carta Política porque crearía un trato discriminatorio y desigual entre entidades públicas, sin justificación alguna.

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."

# Deloitte.

3.7.- Por otro lado, en la sentencia del 27 de marzo de 2014[20], al analizar la legalidad del Acuerdo Municipal No. 026 de 2008, "Por medio del cual se expide el Código de Rentas para el Municipio de Morales", aunque no se trató específicamente el tema de las entidades públicas, sí se concluyó que conforme lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-876 de 2002, el sujeto pasivo del impuesto predial es indeterminado, pues sólo se requiere la existencia del bien inmueble, independientemente de la relación entre el sujeto pasivo y el bien.

En ese orden de ideas, se concluyó que "la naturaleza de la obligación que surge del impuesto predial, es de las conocidas como *propter rem*[21], es decir, se genera para el contribuyente una prestación de dar, por su vinculación a un derecho real o a un inmueble y sólo en razón de ello. En otras palabras, la obligación nace para el sujeto pasivo del impuesto en función de un derecho real" (Negrillas fuera de texto).

3.8.- Conforme con la línea jurisprudencial de la Sección se concluye que desde el año 1994 hasta el año 2011 se había sostenido que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil no era sujeto pasivo del impuesto predial porque las entidades públicas sólo estaban obligadas a la declaración y pago de ese impuesto si eran establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta del orden nacional, naturaleza jurídica que no ostentaba dicha entidad.

No obstante, también se llegó a esa conclusión en razón a la naturaleza de los bienes que conforman la infraestructura aeronáutica nacional –bienes de uso público-, ya que estos no están gravados con el impuesto en mención, dadas las características, finalidad y destinación de los mismos.

3.9.- Actualmente, la Sección, con fundamento en una interpretación amplia del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, incorporado en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1430 de 2010, modificada por la Ley 1607 de 2012, ha optado por sostener que las propiedades públicas de naturaleza fiscal y aquellos bienes de uso público explotados económicamente por particulares, son sujetos pasivos del impuesto predial, dada la intención del legislador de 1985 y la nueva estructura del Estado.

#### 4. Sujetos pasivos del impuesto predial. Precisión jurisprudencial

4.1.- Como se vio en el aparte anterior, esta Sección sostuvo de forma reiterada, desde el año 1994 hasta el año 2011[22], con fundamento en una interpretación estricta del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, que los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional, eran, por previsión legal, los únicos sujetos pasivos del impuesto predial, lo que excluía implícitamente la posibilidad de que se gravaran los bienes inmuebles de las demás entidades públicas.

No obstante, con base en la providencia del año 2013, transcrita parcialmente en el numeral 3.6 de esta sentencia y, en una interpretación histórica de las normas que regulan el impuesto predial, puede arribarse a una conclusión diferente.

No puede perderse de vista que la Sección no se ha ocupado de manera expresa de definir asuntos como el que nos ocupa. Por eso, en el presente caso, que se trata de bienes fiscales propiedad de una entidad pública diferente a la Aeronáutica Civil –que son los que se han considerado en la línea jurisprudencial relacionada-, esto es, una universidad pública, se hace necesario precisar algunos aspectos atinentes a la interpretación que debe hacerse del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, incorporado en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal.

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

# Deloitte.

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 materia[23].

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 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 Sección[24], 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[25].

4.5.- Dicha finalidad y característica propia del impuesto predial también es reconocida por la doctrina nacional, que afirma que:

“A partir de las disposiciones legales y constitucionales, el IPU [Impuesto Predial Unificado] puede definirse como un tributo municipal, directo y real, cuyo objeto imponible es el patrimonio inmobiliario.”

(...)

La calificación de impuesto real, en oposición a la de impuesto personal, es una distinción que parte de la configuración del aspecto material del hecho generador[26]. En el caso del impuesto predial, el aspecto material se define con total independencia del elemento subjetivo, vale decir:

# Deloitte.

gira en torno a un bien inmueble y no requiere de referencias a un sujeto para su total definición; a contrario sensu, en impuestos personales como el de patrimonio o renta, la delimitación del aspecto material exige la referencia a un sujeto sin la cual no es posible entender la formación del presupuesto objetivo.[27]

4.6.- En ese orden de ideas, dada la finalidad de las normas que regulan el impuesto predial y la intención del legislador, se precisa la tesis que se había adoptado por la Sección.

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”[28], 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.

4.7.- Además de lo dicho, la conclusión a la que llega la Sala se refuerza con el desarrollo argumentativo realizado en la sentencia del 24 de octubre de 2013[29], que fue reseñada en el aparte anterior.

Es claro que para el año 1985, la intención del legislador fue la de incluir como sujetos pasivos del impuesto predial a las entidades del Estado que contaban con personería jurídica y, por ende, podían adquirir bienes raíces –bienes fiscales- para el desarrollo de sus funciones pero que, por su naturaleza y destinación, no pertenecían a todos los habitantes.

En ese entendido, al ampliarse la estructura del Estado y crearse nuevas entidades con personería jurídica, adscritas o vinculadas a la Nación y otros entes u organismos también con personería jurídica, pero autónomos e independientes de las Ramas del Poder Público, como ocurre con las universidades públicas, se amplía el sujeto pasivo del impuesto predial, ya que, se repite, éste no está definido en razón a la naturaleza de la entidad pública, sino a la de los bienes que posee o administra –públicos o fiscales-.

## 5. Análisis del caso concreto

5.1.- La Universidad de Córdoba no aportó certificado de tradición y libertad de los inmuebles por los que pide la devolución de los pagos del impuesto predial. Sin embargo, de los comprobantes de pago y las facturas que se liquidan a nombre de la Universidad[30], se desprende que es dicho ente autónomo el que ostenta la propiedad o, al menos la posesión o usufructo de los predios denominados “Finca Nueva York”, con referencia catastral No. 010102250016000, y “El Triángulo”, con referencia catastral No. 01050020058000.

Tampoco se encuentra probada la naturaleza de tales bienes, por lo que se presume su clasificación como bienes fiscales habida cuenta del uso, destinación y beneficio que obtiene la

# Deloitte.

Universidad con su administración y goce –predios destinados para prestar el servicio de educación superior-.

5.2.- Bajo las premisas sentadas en el aparte precedente y los hechos probados en el proceso, se concluye que los actos administrativos demandados, por los que el Municipio de Montería negó la solicitud de devolución de lo pagado por la Universidad de Córdoba por concepto de impuesto predial durante los años 2004 a 2008, se encuentran ajustados a derecho, ya que la Universidad es sujeto pasivo del impuesto predial respecto de los bienes inmuebles de naturaleza fiscal de su propiedad, pues sobre ellos ejerce derecho de dominio y no existe una exención del pago del tributo en el Estatuto Tributario Municipal.

5.3.- Sobre la presunta vulneración del principio de la doble instancia en la expedición de los actos demandados, en vista de que fueron proferidos por un mismo funcionario, debe indicarse que: i) dicho precepto no se predica de los procedimientos administrativos, pues se refiere a actuaciones en sede judicial y, ii) tratándose de autoridades tributarias territoriales, la posibilidad de que los recursos de sede administrativa sean resueltos por dependencias y/o funcionarios distintos a los que efectúan el pronunciamiento inicial, está supeditada a la estructura y planta de personal con que cuenta cada administración.

Recuérdese, que el ordenamiento normativo colombiano no consagra el principio de la doble instancia como rector de la función administrativa. Por el contrario, está previsto de manera expresa para la función judicial, pues el mismo Constituyente, en el artículo 31 de la Carta, dispuso que toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

Es por ello que, en relación con la competencia para resolver el recurso de reconsideración, la Sala ha indicado[31], que ésta se determina de acuerdo a “la estructura propia de la Administración”, que para el caso concreto es la Secretaría de Hacienda, de conformidad con los artículos 19[32] y 331[33] del Estatuto Tributario Municipal –Acuerdo 032 de 2005-.

En ese orden de ideas, se procederá a revocar la sentencia recurrida y, en su lugar, se negarán las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA

- 1.- Se REVOCA la sentencia del 16 de noviembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.
- 2.- En su lugar, se NIEGAN las pretensiones de la demanda por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.
- 3.- Se RECONOCE personería para actuar al abogado Carlos Andrés Sánchez Peña, como apoderado judicial del Municipio de Montería, en los términos del poder conferido, que obra a folio 268 del expediente.
- 4.- DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

# Deloitte.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
Presidente de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**