

## ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD - ARTÍCULOS 150 LEY 2010 DE 2019 Y ARTÍCULO 177 LEY 1607 DE 2012

Cesar Camilo Cermeño Cristancho <c.cermenoc@uniandes.edu.co>

Lun 29/04/2024 16:54

Para:Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@cor-teconstitucional.gov.co>;Gina Mafiol Pertuz <secretariageneral@puertodebarranquilla.com>;juliangonzalez@javeriana.edu.co <juliangonzalez@javeriana.edu.co>; julio.toro@toroasociados.co <julio.toro@toroasociados.co>;lbolanos@unal.edu.co <lbolanos@unal.edu.co>

📎 6 archivos adjuntos (8 MB)

Acción Inconstitucionalidad Ley 2010 de 2019 - Predial V.F.pdf; Cédula Luis Fernando Cabrera.pdf; CERMENO CEDULA.pdf; Cédula JDGE.pdf; Anexo e - CC - TP Julio Toro.pdf; CÉDULA LAURA BOLAÑOS.pdf;

No suele recibir correos electrónicos de c.cermenoc@uniandes.edu.co. [Por qué esto es importante](#)

*Nota: reenvío con adjuntos*

Honorables Magistradas y Magistrados:

**CORTE CONSTITUCIONAL**

Palacio de Justicia, Calle 12 No 7-65, Bogotá D.C.

[secretaria3@cor-teconstitucional.gov.co](mailto:secretaria3@cor-teconstitucional.gov.co)

La Ciudad

**Ref.** Acción Pública de Inconstitucionalidad contra los artículos 150 de la Ley 2010 de 2019 y 177 de la Ley 1607 de 2012.

**LUIS FERNANDO CABRERA DE MOYA, CÉSAR CAMILO CERMEÑO CRISTANCHO, JULIÁN DANIEL GONZÁLEZ, JULIO CÉSAR TORO CASTRILLÓN Y LAURA VALENTINA BOLAÑOS PÉREZ**, mayores de edad y ciudadanos colombianos en ejercicio, identificados como aparece al pie de nuestra firma y actuando en nombre propio y con fundamento en los derechos previstos en el artículo 40.6 y el artículo 241.4 de la Constitución Política de 1991, así como en el Decreto Extraordinario 2067 de 1991, nos dirigimos muy respetuosamente a ustedes para presentar **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012 y al artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, ambos modificatorios del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010.

Encuentren adjunto a este correo:

1. El escrito de la demanda
2. Las cédulas de los demandantes

Amablemente les solicito hacerme llegar constancia de recepción y radicado.

Cordialmente,



**César Camilo Cermeño**

Director

Maestría y Especialización en Tributación

Tel: (+571) 3394949 Ext: 2372

Bogotá, Colombia

Bogotá D.C, abril de 2024

Honorables Magistradas y Magistrados:

**CORTE CONSTITUCIONAL**

Palacio de Justicia, Calle 12 No 7-65, Bogotá D.C.

[secretaria3@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria3@corteconstitucional.gov.co)

La Ciudad

**Ref.** Acción Pública de Inconstitucionalidad contra los artículos 150 de la Ley 2010 de 2019 y 177 de la Ley 1607 de 2012.

**LUIS FERNANDO CABRERA DE MOYA<sup>1</sup>, CÉSAR CAMILO CERMEÑO CRISTANCHO<sup>2</sup>, JULIÁN DANIEL GONZÁLEZ<sup>3</sup>, JULIO CÉSAR TORO CASTRILLÓN<sup>4</sup> Y LAURA VALENTINA BOLAÑOS PÉREZ<sup>5</sup>**, mayores de edad y ciudadanos colombianos en ejercicio, identificados como aparece al pie de nuestra firma y actuando en nombre propio y con fundamento en los derechos previstos en el artículo 40.6 y el artículo 241.4 de la Constitución Política de 1991, así como en el Decreto Extraordinario 2067 de 1991, nos dirigimos muy respetuosamente a ustedes para presentar **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012 y al artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, ambos modificatorios del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010.

**II. NORMAS DEMANDADAS**

La presente acción se presenta en contra de las siguientes disposiciones:

**Ley 1607 de 2012**

*"Artículo 177. Modifíquese el artículo 54 de la Ley 1430 de 2012, el cual quedará así:*

*Artículo 54. Sujetos pasivos de los impuestos territoriales. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto.*

---

<sup>1</sup> Secretario General de la Sociedad Portuaria de Barranquilla.

<sup>2</sup> Director de la Maestría y de la Especialización en Tributación de la Universidad de los Andes.

<sup>3</sup> Profesor de la Universidad Javeriana.

<sup>4</sup> Contador Público y socio de la firma experta en tributario Toro & Asociados.

<sup>5</sup> Estudiante de la Universidad Nacional de Colombia.

*En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por establecimientos mercantiles. Son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos.*

*En este caso la base gravable se determinará así:*

*a) Para los arrendatarios el valor de la tenencia equivale a un canon de arrendamiento mensual;*

*b) Para los usuarios o usufructuarios el valor del derecho de uso del área objeto de tales derechos será objeto de valoración pericial;*

*c) En los demás casos la base gravable será el avalúo que resulte de la proporción de áreas sujetas a explotación, teniendo en cuenta la información de la base catastral.*

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

*Parágrafo 2°. Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos.*

*En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor; en los consorcios, socios o partícipes de los consorcios, uniones temporales, lo será el representante de la forma contractual.*

*Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad Tributaria respectiva de señalar agentes de retención frente a tales ingresos."*

**Ley 2010 de 2019**

*"ARTÍCULO 150. Modifíquese el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:*

*Artículo 54. Sujetos pasivos de los impuestos territoriales. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto.*

*En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves. Son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos.*

*En este caso la base gravable se determinará así:*

*a) Para los arrendatarios el valor de la tenencia equivale a un canon de arrendamiento mensual;*

*b) Para los usuarios o usufructuarios el valor del derecho de uso del área objeto de tales derechos será objeto de valoración pericial;*

*c) En los demás casos la base gravable será el avalúo que resulte de la proporción de áreas sujetas a explotación, teniendo en cuenta la información de la base catastral.*

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

*PARÁGRAFO 2o. Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos. En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor; en los consorcios, socios o partícipes de los consorcios, uniones temporales, lo será el representante de la forma contractual. Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad Tributaria respectiva de señalar agentes de retención frente a tales ingresos.*

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

## **II. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS**

Las normas constitucionales infringidas son las siguientes:

*“ARTÍCULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”*

*“ARTÍCULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los*

*beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”*

### **III. PRETENSIONES**

De manera respetuosa, se solicita a la Corte Constitucional lo siguiente:

#### **Solicitudes principales:**

**Solicitud primera:** Que declare la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los artículos 150 de la Ley 2010 de 2019 y el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, bajo el entendido de que se encuentran excepcionados del impuesto predial los espacios que faciliten la operación de naves en puertos.

**Solicitud segunda:** Que se declare la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los artículos 150 de la Ley 2010 de 2019 y el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012 bajo el entendido de que no puede presumirse la “explotación económica del bien” por el solo hecho de que exista un contrato de concesión sobre el mismo o un establecimiento mercantil.

### **IV. MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

#### **1. NORMAS APLICABLES AL COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL EN CONCESIONES PORTUARIAS**

El artículo 674 del Código Civil establece las definiciones de los bienes de uso público y bienes fiscales:

*“Artículo 674. Bienes públicos y de uso público. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.*

*Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.*

*Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.”*

El Decreto 1227 de 1908 fue el primer documento en el que se estableció la no imposición del impuesto predial sobre los bienes de uso público:

*“Artículo 13. Quedan exceptuadas del pago del impuesto predial las propiedades siguientes:*

*(...)*

*e) Las propiedades públicas cualesquiera que sea la denominación de la persona o entidad que las administre”*

Sin embargo, mediante la Ley 55 de 1985 (luego incorporada al Código de Régimen Municipal en su artículo 194), se introdujo por primera vez la posibilidad de gravar con el Impuesto Predial las propiedades públicas:

*“ARTICULO 194. Los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional **podrán** ser gravados con el impuesto predial en favor del correspondiente Municipio.” (Negritas y subrayas nuestras)*

Es evidente que esta norma solo permitió gravar las propiedades públicas en ciertos casos, sin especificar los criterios para hacerlo. Como resultado de esta autorización, se promulgó la Ley 1430 de 2010, que permitió gravar con el impuesto predial a los tenedores de bienes públicos bajo concesión:

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

**los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión. (...)** (Negrillas y subrayas nuestras).

Se evidencia que la sola existencia de un contrato de concesión no era suficiente para avalar el cobro del impuesto predial, pues se requería la tenencia del bien a título de concesión. Así lo entendió la Corte Constitucional, que en sentencia C-822 de 2011 indicó sobre el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010:

*"Sumado a lo anterior, cabe señalar que de la misma disposición demandada se desprende, en relación con los nuevos sujetos pasivos, que **son los tenedores de bienes inmuebles públicos a título de concesión, el hecho generador del tributo.** En efecto, éste es determinable y se deduce del contexto mismo de la norma que indica que el hecho generador es la tenencia de dichos bienes. (...).*

*Por consiguiente, se encuentra que el hecho de señalar como **sujeto pasivo de la contribución de valorización a los tenedores de bienes inmuebles públicos a título de concesión,** supone que el hecho generador en este caso corresponde a la **tenencia de dichos bienes por parte de los concesionarios;** y con ello, analizado en el marco de la normativa vigente de este tributo, se señalan los elementos mínimos del mismo, de modo que desde esta perspectiva el tributo se considera constitucional.*

*En síntesis, los elementos del impuesto predial y de valorización están definidos, tanto en las normas que han previamente regulado dichos tributos como en la misma disposición demandada, de la cual se desprende que **el hecho generador es la tenencia de bienes inmuebles públicos a título de concesión,** siendo esta definición válida y legítima, ya que la Constitución ha concedido amplias facultades al legislador en esta materia, y porque ya en otras ocasiones, la jurisprudencia ha planteado la posibilidad de gravar con impuestos a éste tipo de bienes". (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).*

Sin embargo, algunos municipios interpretaron esta norma de manera amplia, gravando incluso los puertos. Para abordar esta situación, se incorporó el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011:

*"(...) Parágrafo 2°. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley".*

Esta disposición también fue sometida a control constitucional, ratificando la posibilidad de gravar bienes de uso público mediante ley expresa.

*"(...) y ratifica la posibilidad de gravar, mediante ley expresa, bienes de uso público en principio excluidos".*

En consecuencia, el Congreso modificó el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 a través del artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, manteniendo la exclusión de los bienes de uso público del impuesto predial, salvo en áreas explotadas comercialmente en concesiones portuarias y aeroportuarias:

*"En materia de impuesto predial y valorización **los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por establecimientos mercantiles.** Son sujetos pasivos del impuesto predial, **los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil** dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos."*(Negrilla y subrayado por fuera del texto).

Es decir, los bienes de uso público no están sujetos al Impuesto Predial, salvo en casos específicos como las concesiones portuarias y aeroportuarias donde se exploten comercialmente ciertas áreas. En los casos excepcionados, el sujeto pasivo no serían las sociedades portuarias, es decir las concesionarias, sino los sujetos que realizan efectivamente la explotación económica.

El artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 fue posteriormente modificado por el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, norma objeto de la presente demanda:

*"(...) En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves. Son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil*

*dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos.” (Negrilla y subrayado por fuera del texto original). (...)*”

Esta norma mantiene el mismo tratamiento de los espacios de la concesión que se encuentran explotados económicamente a través de un establecimiento mercantil, pero si dispone que se deben entender gravadas las *“áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos.”*

Igualmente, la norma dispone que *“aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves”,* no estarán gravados.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en su Concepto del 13 de diciembre de 2021 (radicado 11001-03-06-000-2021-00084-00), interpretó que la norma permite gravar solo áreas específicas dentro de las concesiones de aeropuertos y puertos.

*“Así, la interpretación exegética y sistemática de la disposición que se analiza permite concluir, sin lugar a dudas, que lo que dicho precepto permite gravar con el impuesto predial unificado y la contribución de valorización son determinadas áreas e inmuebles por adhesión (edificios, instalaciones, etc.) ubicadas en los predios de aquellos aeropuertos y puertos que han sido entregados en concesión.”*

Sin embargo, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha interpretado de manera diferente, sosteniendo que el contrato de concesión permite gravar los bienes de uso público con el impuesto predial.

En resumen, es necesario interpretar la normativa de manera acorde con la Constitución y el espíritu de la Ley, reconociendo la distinción entre la explotación económica y el uso natural de las concesiones.

## **2. SOBRE LA TESIS DEL DERECHO VIVIENTE**

Los planteamientos que en marco del debate constitucional se han hecho frente al derecho viviente parten de un entendimiento en donde no se ataca directamente la redacción literal de determinadas normas, sino de la interpretación que las entidades tributarias territoriales,

algunos Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado tanto en sede ordinaria, como en sede constitucional, han hecho de las mismas normas.

La Corte Constitucional ha sostenido que hay tres elementos que deben confirmarse para aplicar la teoría del Derecho Viviente:

### 2.1. La consistencia

Esto refiriéndose a que la interpretación debe ser coherente, aunque no haya sido uniforme o idéntica, no puede haber contradicciones o controversias internas en la Alta Corte.

### 2.2. La solidez

Este punto se refiere a que la interpretación debe estar consolidada. Aunque puede referirse a que haya múltiples decisiones, en ocasiones se admite que solo haya una decisión sobre el tema.

### 2.3. La relevancia

Este último punto hace referencia a la necesidad de que la interpretación en cuestión tenga un peso significativo para definir el alcance de la norma o el sentido de la disposición.

La sentencia que explica la importancia del derecho viviente con mayor claridad, es a su vez, la primera que se ha usado:

*"5. La interpretación de la norma demandada: la relevancia del derecho viviente*

*(...)*

*Ante todo, cabe preguntarse cuál es el valor, para la guarda de la supremacía de la Constitución, de la interpretación adoptada **por la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando ésta ha precisado el alcance de conceptos e instituciones relevantes para resolver un problema planteado ante la Corte Constitucional.***

*(...)*

*En efecto, **cuando una norma puede ser interpretada en más de un sentido y entre las interpretaciones plausibles hay una incompatible con la Constitución -como sucede en este caso a juicio del demandante- la interpretación jurisprudencial y doctrinaria del texto normativo demandado debe ser tenida***

**en cuenta para fijar el sentido, los alcances, los efectos, o la función de la norma objeto del control constitucional en un proceso, tal y como ha sido aplicada en la realidad.** Si esta interpretación jurisprudencial y doctrinaria representa una orientación dominante bien establecida, el juez constitucional debe, en principio, acogerla salvo que sea incompatible con la Constitución. Esta doctrina se funda en las siguientes razones:

5.2.1. Si bien el control de constitucionalidad de las normas es un control abstracto porque no surge de su aplicación en un proceso particular, ello no significa que el juicio de exequibilidad deba efectuarse sin tener en cuenta el contexto dentro del cual la norma fue creada (i.e. su nacimiento), y dentro del cual ha sido interpretada (i.e. ha vivido). En fin: en buena medida, el sentido de toda norma jurídica depende del contexto dentro del cual es aplicada.

(...)

5.2.2. Además, **observar el derecho viviente en las providencias judiciales es necesario para evaluar si el sentido de una norma que el juez constitucional considera el más plausible**, es realmente el que se acoge o patrocina en las instancias judiciales. Por ello, atender el derecho vivo es una garantía de que la norma sometida a su control realmente tiene el sentido, los alcances, los efectos o la función que el juez constitucional le atribuye.

(...)

Así, para que de la jurisprudencia se pueda derivar un derecho viviente al cual haya de referirse el juez constitucional, no basta con la existencia de una providencia sobre uno de los conceptos contenidos en la norma demandada. Ello sería insuficiente para configurar un sentido normativo completo y el juez constitucional estaría ante una simple aplicación de la ley. Con el fin de que el derecho viviente en la jurisprudencia se entienda conformado, se deben cumplir varios requisitos que muestren la existencia de una orientación jurisprudencial dominante, bien establecida. Entre ellos, **son requisitos sine qua non los siguientes: (1.) la interpretación judicial debe ser consistente, así no sea idéntica y uniforme (si existen contradicciones o divergencias significativas, no puede hablarse de un sentido normativo generalmente acogido sino de controversias jurisprudenciales); (2.) en segundo lugar, la interpretación judicial debe estar consolidada: un solo fallo, salvo circunstancias especiales, resultaría**

**insuficiente para apreciar si una interpretación determinada se ha extendido dentro de la correspondiente jurisdicción; y, (3.) la interpretación judicial debe ser relevante para fijar el significado de la norma objeto de control o para determinar los alcances y efectos de la parte demandada de una norma.**<sup>6</sup>

(Negrillas y subrayas nuestras)

Es nuestra conclusión que en el presente caso se está ante todos los requisitos necesarios para que la Corte pueda emprender un análisis de las normas demandadas, a la luz de las interpretaciones que de ellas ha hecho el Consejo de Estado.

### **3. SOBRE EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS DEROGADAS**

Es necesario aclarar en esta ocasión que el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019 modificó la redacción del artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, siendo ambas normas modificaciones de la norma original contenida en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010. En este sentido, la Corte podría considerar que el análisis de constitucionalidad no procede respecto de la redacción contenida en el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, en su redacción original, siendo que es respecto de esta redacción original que se plantea el cargo de derecho viviente respecto de la interpretación del Consejo de Estado.

No obstante, haremos dos aclaraciones necesarias:

(i) La redacción de ambas normas tiene las mismas implicaciones respecto de la discusión que se plantea, por lo que la interpretación que el Consejo de Estado hace respecto de la norma contenida en la Ley 1607 de 2012, se replicará en la interpretación posterior que se haga de la norma contenida en la Ley 2010 de 2019, al menos en lo relevante para esta demanda.

(ii) La Corte Constitucional ha indicado que la derogatoria de una norma demandada no afecta necesariamente la competencia de la Corte para pronunciarse sobre su exequibilidad, pues la derogatoria puede no destruir inmediatamente la eficacia de la norma derogada. Este sería el caso de situaciones surgidas bajo la vigencia de la norma derogada pero que siguen rigiéndose por ella, por lo que la norma mantiene su vigencia. Como se evidencia en el primer cargo de constitucionalidad, la norma contenida en la Ley 1607 de 2012 continúa surtiendo efectos y existen aún múltiples litigios que deben decidirse en sede administrativa con base en esta norma derogada.

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-557 de 2001, con M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Por estos dos motivos, consideramos necesario solicitarle a la Corte que no se abstenga de pronunciarse respecto de ninguna de las dos normas, pues una es, para efectos de la discusión, réplica de la otra y ambas se encuentran produciendo efectos respecto de situaciones concretas.

#### **4. PRIMER CARGO: VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD (Artículo 338 de la Constitución Política) por vía de la interpretación que el Consejo de Estado ha hecho de la normativa demandada**

Como se explicó en un acápite anterior, la normativa aplicable determina plenamente los supuestos bajo los cuales se debe considerar que un bien público concesionado se encuentra gravado con el impuesto predial. Es decir, a modo de resumen:

- (i) Los bienes de uso público pueden ser gravados con el impuesto predial, sólo si existe norma específica que así lo autorice.
- (ii) La normativa aplicable (demandada en este escrito) señala que los bienes de uso público pueden ser gravados cuando se encuentren dados en concesión y sean explotados económicamente a través de un establecimiento de comercio.
- (iii) La misma norma trae supuestos en los cuales un bien es dado en concesión, pero no está siendo explotado económicamente, por lo cual no podría ser gravado.
- (iv) Debido a que los puertos prestan un servicio público conexo al servicio de transporte (artículo 27 de la Ley 336 de 1996), las zonas que se usan únicamente para facilitar la prestación de dicho servicio no pueden considerarse zonas de explotación económica a través de un establecimiento de comercio.
- (v) El beneficio que recibe la concesionaria por el desarrollo o ejercicio de su vocación en el marco del contrato no puede confundirse – y nunca ha sido la idea constitucional ni del legislador – con la explotación comercial que persigue el ánimo de lucro por otras actividades.

A pesar de la claridad de estas normas, el Consejo de Estado ha realizado interpretaciones contrarias a la misma, que amplían y desdibujan el hecho generador determinado y los sujetos pasivos que las normas del impuesto predial señalan. En este caso, para efectos de claridad y de poder emprender el análisis propuesto a la Honorable Corte Constitucional, sostenemos que la regla que subyace todas las decisiones que se traen en cita, indica esencialmente que, el solo contrato de concesión, en este caso la concesión para la operación del puerto, es una actividad que constituye explotación económica del bien de uso público a través de un establecimiento de comercio lo cual hace procedente el cobro del impuesto predial a las sociedades concesionarias.

Al respecto es necesario analizar si en el caso concreto se cumplen con los requisitos para solicitar a la Honorable Corte Constitucional, el uso de la doctrina del derecho viviente. Como se ha señalado en capítulos anteriores, los tres requisitos esenciales que se han predicado respecto de esta doctrina son: (i) la consistencia, (ii) la solidez y (iii) la relevancia de la interpretación jurisdiccional. A continuación abordamos cada uno de estos elementos:

### **Respecto de los requisitos para aplicar la teoría del derecho viviente**

En este caso se está ante una interpretación que no ha variado ante el Consejo de Estado, al respecto traemos las siguientes citas relevantes:

*“Por su parte, el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 y su modificadorio, artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, le atribuyeron la calidad de sujetos pasivos de impuestos departamentales y municipales a las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y todas aquellas que incurrieran en el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos.*

*Para el caso del impuesto predial y la valorización de los bienes de uso público y obras de infraestructura, la Ley 1607 de 2012 previó la continuidad de su exclusión, excepto tratándose de áreas ocupadas por establecimientos mercantiles, y reconoció como sujetos pasivos del primero de dichos tributos a los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se hiciera mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión, correspondientes a puertos aéreos y marítimos.*

(...)

*Así pues, desde la perspectiva de la nueva legislación, la explotación económica por parte de los nuevos sujetos pasivos mencionados y en las condiciones que dispone la ley, constituye el elemento determinante para tener a los bienes de uso público como objeto pasible del impuesto predial.*

(...)

*En la sentencia que en esta oportunidad se reitera, respecto de la explotación comercial, se indicó que «la misma consiste en ejercer una actividad con ánimo de lucro, y, de acuerdo con el artículo 515 del Código de Comercio, “se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario*

*para realizar los fines de la empresa". Es decir, el establecimiento mercantil es una unidad económica que comprende todos aquellos bienes que estén destinados a los fines de la actividad ejercida por el comerciante, y en esa medida no se limita a un único tipo de bien».*

*En el caso particular, reposa como prueba el Certificado de Existencia y Representación Legal de la SPRB, en el que consta que tiene por objeto social principal «la administración, inversión, construcción, mantenimiento, operación, expansión y modernización de todo tipo de terminales portuarios marítimos y fluviales nacionales y extranjeros, y en especial la administración, inversión, construcción, mantenimiento, operación, expansión y modernización del Terminal Marítimo y Fluvial de Barranquilla concesionado mediante el Contrato No. 008 de 1993 [...]».*

*Así mismo, se evidencia a nombre de la sociedad un establecimiento de comercio para desarrollar como actividad principal la de «ACTIVIDADES DE PUERTOS Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS PARA EL TRANSPORTE ACUATICO» en la dirección «CL. 1a. CR 38 ORILLA DEL RIO M/NA», que si bien es cierto no coincide con la del inmueble con matrícula 040-71229, sí corresponde a la dirección con la que se identifica como un todo el Terminal Marítimo o Puerto de Barranquilla. Lo anterior denota que, la SPRB como concesionaria del Puerto de Barranquilla ejerce actividades de explotación económica de los terrenos que hacen parte del mismo, pues presta servicios portuarios de los cuales se lucra. Sumado a que, existe un establecimiento de comercio registrado para ejecutar las actividades, el cual se encuentra ubicado en el Terminal Marítimo de Barranquilla. Además, la parte actora no probó, como era su carga, que no fuera quien explotara económicamente el terminal marítimo. Por esos motivos, para la Sala la sociedad actora es el sujeto pasivo del impuesto predial objeto de discusión.<sup>7</sup>*

La sentencia en cita reitera una sentencia anterior, que indicaba:

*“Considerando entonces que el inmueble se enmarca como un bien de uso público, corresponde definir: sí la administración de impuestos estaba habilitada para liquidar el impuesto predial a cargo de la SPRSM, si la sociedad concesionaria era sujeto pasivo de dicho impuesto bajo la Ley 1607 de 2012 y el artículo 13 del*

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, sentencia del 26 de octubre de 2023, proferida bajo el radicado No. 08001-23-33-000-2019-00815-01 (27748)

*Acuerdo Nro. 004 de 19 de marzo de 2016, y si existía una explotación comercial realizada mediante establecimiento mercantil dentro del inmueble.*

*El recurrente afirma que la sociedad no era el sujeto pasivo del impuesto predial porque no estaba demostrado que ésta fuera quien explotara el predio económicamente a través de establecimiento de comercio. Para el efecto, dentro de la apelación pone de presente un plano con indicación de que en ese predio no hay establecimientos de comercio, y también señala que son terceros los que explotan dicho inmueble a través de otros establecimientos.*

*Respecto de la explotación comercial, esta Sección ha mencionado que la misma consiste en ejercer una actividad con ánimo de lucro<sup>23</sup>, y, de acuerdo con el artículo 515 del Código de Comercio, "se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa". Es decir, el establecimiento mercantil es una unidad económica que comprende todos aquellos bienes que estén destinados a los fines de la actividad ejercida por el comerciante, y en esa medida no se limita a un único tipo de bien.*

*Así las cosas, en cuanto a la explotación comercial y el establecimiento de comercio, en el acervo probatorio se encuentra:*

- Que la SPRSM recibe ingresos por concepto de la prestación de servicios portuarios, servicios que ejecuta en los inmuebles entregados en concesión, para efectos de operar el Puerto de Santa Marta, lo que da cuenta de que hay una actividad ejercida con ánimo de lucro, o explotación económica.*

*(...)*

*Tampoco hay pruebas en el expediente que soporten la afirmación del recurrente, en el sentido de que son terceros, a través de sus establecimientos, quienes explotan ese predio específico. Sobre esto no reposa en el expediente indicación ni otras pruebas de cuáles son esos terceros y los establecimientos de comercio, diferentes a los de SPRSM, que están haciendo explotación económica a través de establecimiento de comercio en el inmueble objeto de debate.*

*A diferencia de lo anterior, en el expediente se observan pruebas de que la SPRSM, como concesionaria del puerto de Santa Marta, ejerce actividades de explotación económica en los terrenos que hacen parte del mismo, pues presta servicios*

*portuarios por los cuales se lucra. También hay pruebas de que, la SPRSM tiene registrado un establecimiento de comercio para ejecutar sus actividades y que el mismo se encuentra ubicado en el Terminal Marítimo de Santa Marta, que está conformado por los predios entregados en concesión, del cual hace parte entre otros el predio identificado con matrícula inmobiliaria Nro. 080-046547.<sup>8</sup>*

Es claro entonces que la Administración relaciona en ambas sentencias el tener el bien otorgado en concesión, con la explotación económica que requiere la norma como se ha explicado. La sentencia que se trajo en cita, fue tutelada por el demandante, por lo que también existe una reiteración de la posición del Consejo de Estado en sede de tutela, al respecto se indicó:

*“De las precitadas disposiciones, se concluye que los concejos de los entes territoriales de que trata la Ley 768 de 2002 pueden gravar con el impuesto predial bienes de uso público que correspondan a «áreas ocupadas por establecimientos mercantiles» y los sujetos pasivos de la obligación son sus «tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial».*

*Cabe advertir que el Consejo de Estado ha sostenido que la explotación económica es el elemento determinante para ser sujeto pasivo del impuesto predial sobre los mencionados bienes de uso público, en los siguientes términos:*

*[...] es irrelevante que los bienes de uso público sean de la Nación, de los Distritos, de los departamentos o de los municipios. También es irrelevante que esos bienes de uso público sean administrados por cierto tipo de entidades públicas. Lo relevante es que, si esos bienes de uso público son explotados económicamente por terceros, en las condiciones que disponga la ley, tales bienes de uso público son objeto pasible del impuesto predial, y los terceros que los explotan económicamente son los sujetos pasivos del impuesto. Y en esas condiciones pueden ser gravados por las entidades territoriales [...].*

*Se anota que, en atención al artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, los sujetos pasivos del impuesto predial de inmuebles de uso público relacionados con puertos marítimos dados en concesión son los concesionarios, es decir, los particulares que explotan económicamente las playas marítimas, terrenos de bajamar y zonas accesorias «mediante establecimiento mercantil», entendido como «un conjunto de*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, sentencia del 30 de marzo de 2023, proferido en el marco del proceso de radicado 47001-23-33-000-2018-00204-01 (26785), con C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

*bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa [...]», que es en últimas el de generar lucro.*

*Efectuadas las anteriores precisiones jurídicas, en el asunto sub judice la Sala observa que en la providencia cuestionada se indicó que la tutelante era sujeto pasivo del impuesto predial correspondiente al predio identificado con matrícula inmobiliaria 80-46547, por razón a que este es de uso público y de él se obtenía un provecho económico, con lo que se colmaron las exigencias enunciadas en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, conclusión que para la actora comporta defecto fáctico, porque omite que los elementos de convicción arrimados al expediente 47001-23-33-000-2018-00204-00 dan cuenta de que (i) el aludido bien es fiscal y (ii) no tiene establecimientos de comercio en él, presupuesto indispensable para que deba sufragar el mencionado tributo.*

*Al analizar las pruebas de reposan en el referido proceso contencioso-administrativo, se constata que dentro de ellas se destacan (i) el contrato de concesión portuaria 6 de 24 de junio de 1993, en cuya cláusula segunda se estipuló que el terreno con matrícula inmobiliaria 80-46547 es de uso público; (ii) el oficio 20203030266461 de 12 de septiembre de 2020, en el que la Agencia Nacional de Infraestructura indicó que el aludido inmueble integra los «bienes de uso público entregados en concesión»; y (iii) el oficio 404 de 15 siguiente, en el que el Instituto Agustín Codazzi señaló que el área tenía la referida condición.*

*En ese orden de ideas, la Sala evidencia que la aseveración de las autoridades accionadas, consistente en el que predio de matrícula inmobiliaria 80-46547 es de uso público, no comporta una inferencia arbitraria o caprichosa, dado que así lo catalogan los precitados medios probatorios, máxime cuando involucra una zona accesoria de las playas marítimas y terrenos de bajamar, que también fue objeto de concesión, en atención al artículo 6º de la Ley 1ª de 1991, tal como quedó estipulado en el contrato 6 de 24 de junio de 1993.*

*(...)*

*Ahora bien, la actora señala que no se evidenciaron establecimientos de comercio a su nombre, como lo certificó la Cámara de Comercio de Santa Marta, en consecuencia, no se colmó la exigencia del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 para que sea considerada sujeto pasivo del impuesto predial del inmueble, consistente en que lo explote económicamente «mediante establecimiento mercantil»,*

*aseveración que para la Sala carece de asidero jurídico, porque las pruebas adosadas acreditan que en el bien existen múltiples establecimientos de comercio de los que se presume la demandante obtiene usufructo, por estar ubicados en el área dada en concesión a través del contrato 6 de 24 de junio de 1993, destinada a la operación del puerto marítimo que ahí opera.<sup>9</sup>*

Es claro entonces, que la posición expresada por el Consejo de Estado, cuenta con múltiples decisiones, ninguna de ellas contradictoria. Es claro que la presencia de, como mínimo, tres fallos, en el sentido que se expone, claramente cumple con el requisito de que la posición jurisprudencial se encuentre consolidada.

Es claro también, que las sentencias en cita, interpretan laxamente las normas demandadas, llegando a la conclusión de que el solo contrato de concesión ya implica una explotación económica a través de un establecimiento de comercio.

En efecto, primero se ignora que el objetivo de las normas, incluso si en gracia de discusión se aceptara que aplica para bienes como el objeto de esta controversia, era gravar a los establecimientos de comercio que efectuaran actividades de explotación económica, la cual no puede confundirse con el beneficio que recibe la concesionaria, precisamente, por ejercer su vocación en el marco del contrato. Este último, cabe recordar, está estrechamente ligado a la garantía del interés general, siendo la contratación estatal uno de los instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir con los fines de este, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas<sup>10</sup>.

En ese sentido, el propio Consejo de Estado, al interpretar el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, consideró que el Impuesto Predial recaía directamente sobre la propiedad raíz con independencia de quien sea su propietario y solamente se excluían los bienes de uso público con la condición de que su tenencia no esté en manos de particulares para la **explotación comercial**<sup>11</sup>

Adicionalmente, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-712 de 2012 al fallar la exequibilidad del artículo 54 de la Ley 1430 señaló que no solo es indispensable que exista

<sup>9</sup> Consejo de Estado, sentencia del 25 de agosto de 2023, proferido en el marco del proceso de radicado No. 11001-03-15-000-2023-03997-00 con C.P. César Palomino Cortés

<sup>10</sup> Sentencia C-932 de 2007. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>11</sup> Consulta con radicado 2145 del 28 de noviembre de 2013, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. William Zambrano Cetina.

tenencia del bien de uso público, sino que la misma tenencia constituya **explotación económica** de dicho inmueble mediante **establecimiento comercial** en dichas áreas<sup>12</sup>.

En ese orden de ideas, es posible concluir que el gravamen se refiere a la tenencia del bien público en manos de particulares y exige la condición de **explotar económicamente** el inmueble. Pensar que un bien inmueble público se encuentra gravado por el Impuesto Predial por el simple hecho de estar afecto a un contrato de concesión, podría considerarse como una interpretación errada de la normativa, que transgrede las interpretaciones realizadas por las Cortes, así como la verdadera intención del Legislador a la hora de consagrar el Impuesto Predial.

Finalmente, al excederse esta intención frente a la delimitación de los sujetos pasivos, se invaden competencias que, bajo la óptica del derecho tributario, están reservadas al legislador.

Por lo anterior, bajo el entendido de que solo puede ser el Legislador el que establece los hechos generadores y, como se ha expresado en el presente escrito, el impuesto predial solo puede cobrarse sobre bienes de uso público cuando los mismos sean explotados económicamente. Mal hace el Consejo de Estado en considerar que la tenencia de bienes de uso público con ocasión de la celebración de un contrato de concesión, afectos exclusivamente a la operación portuaria, como servicio público en conexidad con el servicio de transporte, implica una explotación comercial, máxime cuando la operación análoga que se realiza en aeropuertos no está gravada.

##### **5. SEGUNDO CARGO: VULNERACIÓN AL DERECHO A LA IGUALDAD (artículo 13 de la Constitución Política) POR DAR UN TRATAMIENTO DIFERENCIAL A LOS CONCESIONARIOS DE PUERTOS Y A LOS CONCESIONARIOS DE AEROPUERTOS – CARGO REFERIDO ÚNICAMENTE AL ARTÍCULO 150 DE LA LEY 2010 DE 2019**

El artículo 150 de la Ley 2010 de 2019 otorga un tratamiento diferenciado injustificado a los concesionarios de puertos y los concesionarios de aeropuertos pues, mientras para los concesionarios de aeropuertos las áreas destinadas para la operación de aeronaves se encuentran excluidas del hecho generador del impuesto predial, tal exclusión no resulta aplicable a los concesionarios de puertos, en consecuencia, el hecho generador del impuesto predial para estos últimos resulta injustificadamente diferenciado teniendo en cuenta las similitudes en la operación y en la infraestructura de ambos contribuyentes, como se detallará a continuación.

---

<sup>12</sup> Sentencias C-340 del 25 de abril de 2012, C-903 del 30 de noviembre de 2011 y C-822 del 2 de noviembre de 2011, Corte Constitucional.

De acuerdo con lo definido en la jurisprudencia constitucional, procederemos a realizar los diversos pasos que se requieren para la presentación de un cargo por vulneración al principio de igualdad:

**(i) Respetto del patrón de comparación tertium comparationis**

Los sujetos comparables, en este caso, son los concesionarios de puertos y los concesionarios de aeropuertos. A continuación, presentamos un cuadro comparativo, con el cual pretendemos comprobar que se están analizando situaciones y sujetos comparables.

CRITERIO	CONCESIONARIO PORTUARIO	CONCESIONARIO AEROPORTUARIO
<p><b>1. Composición de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, cuya función básica es la integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países.</b></p>	<p>De acuerdo con el artículo 12 de la ley 105 de 1993<sup>13</sup>, integran la infraestructura de transporte “Los puertos públicos marítimos de propiedad de la Nación y sus canales de acceso”.</p> <p>En igual sentido, el artículo 4 de ley 1682 de 2013<sup>14</sup>, al describir la integración de la infraestructura de transporte dispone:  <i>“Artículo 4°. Integración de la infraestructura de transporte. La infraestructura de transporte está integrada, entre otros por:</i>  <i>5. Los puertos marítimos y fluviales y sus vías y canales de acceso. La infraestructura portuaria, marítima y fluvial comprende las radas, fondeaderos, canales de acceso, zonas de maniobra, zonas de protección ambiental</i></p>	<p>De acuerdo con el artículo 12 de la ley 105 de 1993, integran la infraestructura de transporte “La red de ayudas, comunicaciones y meteorología del transporte aéreo, básicos para prestar los servicios de aeronavegación y la <b>infraestructura aeroportuaria</b>”.</p> <p>(negritas por fuera del texto original).</p> <p>En igual sentido, el artículo 4 de ley 1682 de 2013<sup>15</sup>, al describir la integración de la infraestructura de transporte dispone:  <i>“Artículo 4°. Integración de la infraestructura de transporte. La infraestructura de transporte está integrada, entre otros por:</i>  <i>8. La infraestructura aeronáutica y aeroportuaria destinada a facilitar y hacer posible la navegación aérea”.</i></p>

<sup>13</sup> “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

<sup>14</sup> “Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”.

<sup>15</sup> “Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”.

CRITERIO	CONCESIONARIO PORTUARIO	CONCESIONARIO AEROPORTUARIO
	y/o explotación comercial, los muelles, espigones diques direccionales, diques de contracción y otras obras que permitan el mantenimiento de un canal de navegación, estructuras de protección de orillas y las tierras en las que se encuentran construidas dichas obras”.	
<b>2. Destinación de la infraestructura</b>	De conformidad con el artículo 5 de la ley 1 de 1991 <sup>16</sup> , referente a la definición y destinación de la infraestructura portuaria: <b>“5.11. Puerto. Es el conjunto de elementos físicos que incluyen obras, canales de acceso, instalaciones y de servicios, que permiten aprovechar un área frente a la costa o ribera de un río en condiciones favorables para realizar operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves, intercambio de mercancías entre tráfico terrestre, marítimo y/o fluvial. Dentro del puerto quedan los terminales portuarios, muelles y embarcaderos”.</b> (negritas por fuera del texto original).	Acorde con el artículo 1808 del Código de Comercio colombiano, <b>“La infraestructura aeronáutica es el conjunto de instalaciones y servicios destinados a facilitar y hacer posible la navegación aérea, tales como aeródromos, señalamientos, iluminación, ayudas a la navegación, informaciones aeronáuticas, telecomunicaciones, meteorología, aprovisionamiento y reparación de aeronaves”.</b> A su vez, el artículo 1809 del citado Código de Comercio, define aeródromo como <b>“... toda superficie destinada a la llegada y salida de aeronaves, incluidos (sic) todos sus equipos e instalaciones”.</b> (negritas por fuera del texto original).
<b>3. Naturaleza societaria</b>	Los concesionarios portuarios son sociedades de objeto único.	Los concesionarios aeroportuarios son sociedades de objeto único.
<b>4. Característica de la actividad</b>	La actividad portuaria se encuentra inserta en un mercado global, con competencia internacional y sometido a regulaciones nacionales, afectado por reglamentos y disposiciones internacionales.	La actividad aeroportuaria se encuentra inserta en un mercado global, con competencia internacional y sometido a regulaciones nacionales, afectado por reglamentos y disposiciones internacionales

<sup>16</sup> “Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”.

CRITERIO	CONCESIONARIO PORTUARIO	CONCESIONARIO AEROPORTUARIO
<p><b>5. Facultad de contratar la prestación de servicios por parte de terceros</b></p>	<p>De conformidad con el artículo 30 de la ley 1 de 1991, las sociedades portuarias concesionarias <i>“pueden contratar con terceros la realización de algunas o todas las actividades propias de su objeto; o permitir que los terceros presten servicios de operación portuaria dentro de sus instalaciones”</i>.</p>	<p>Acorde con el Reglamento Aeronáutico de Colombia 14 – RAC 14, sobre aeródromos, aeropuertos y helipuertos, el explotador del aeródromo, entendida como la <i>“... Persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que opera un aeródromo a título de propiedad o en virtud de un contrato mediante al cual se le ha transferido legítimamente dicha calidad...”</i>, tendrá a su cargo la explotación comercial, administración mantenimiento y funcionamiento de un aeródromo o parte de él, estando inscrita como tal en el registro aeronáutico, sin que exista restricciones legales para garantizar la prestación de los servicios referidos de manera directa o a través de terceros.</p>
<p><b>6. Cobro de tasas asociadas al uso de la infraestructura.</b></p>	<p>Las tarifas cobradas por los concesionarios portuarios por el uso de las instalaciones portuarias en puertos de servicio público, para servicios específicos (muellaje, uso de instalaciones, almacenaje y servicios públicos), se encuentran reguladas.</p>	<p>Las tarifas cobradas por los concesionarios portuarios por el uso de las instalaciones aeroportuarias en aeropuertos públicos, para servicios específicos (tasa aeroportuaria, derecho de aeródromo y otros derechos aeroportuarios), se encuentran reguladas.</p>

De la información anterior, es claro que los concesionarios portuarios y aeroportuarios son sujetos comparables y que desarrollan actividades asimilables, esto es, la administración y operación de infraestructura destinada a garantizar la prestación del servicio de transporte tanto de pasajeros, como de carga.

En este sentido, es necesario señalar que de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1682 de 2013:

*“Las acciones de planificación, ejecución, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de los proyectos y obras de infraestructura del transporte materializan el interés general previsto en la Constitución Política al fomentar el desarrollo y crecimiento económico del país; su competitividad internacional; la integración del Territorio Nacional, y el disfrute de los derechos de las personas y constituye un elemento de la soberanía y seguridad del Estado. En razón de ello, el desarrollo de las acciones antes indicadas constituye una función pública que se ejerce a través de las entidades y organismos competentes del orden nacional, departamental, municipal o distrital, directamente o con la participación de los particulares.”* (Negrillas nuestras)

Significa lo anterior que tanto los concesionarios portuarios, como los concesionarios aeroportuarios están participando del ejercicio de una función pública, encaminada a materializar y garantizar el interés general a través de la administración y operación adecuada de bienes de uso público como lo son los puertos y los aeropuertos públicos.

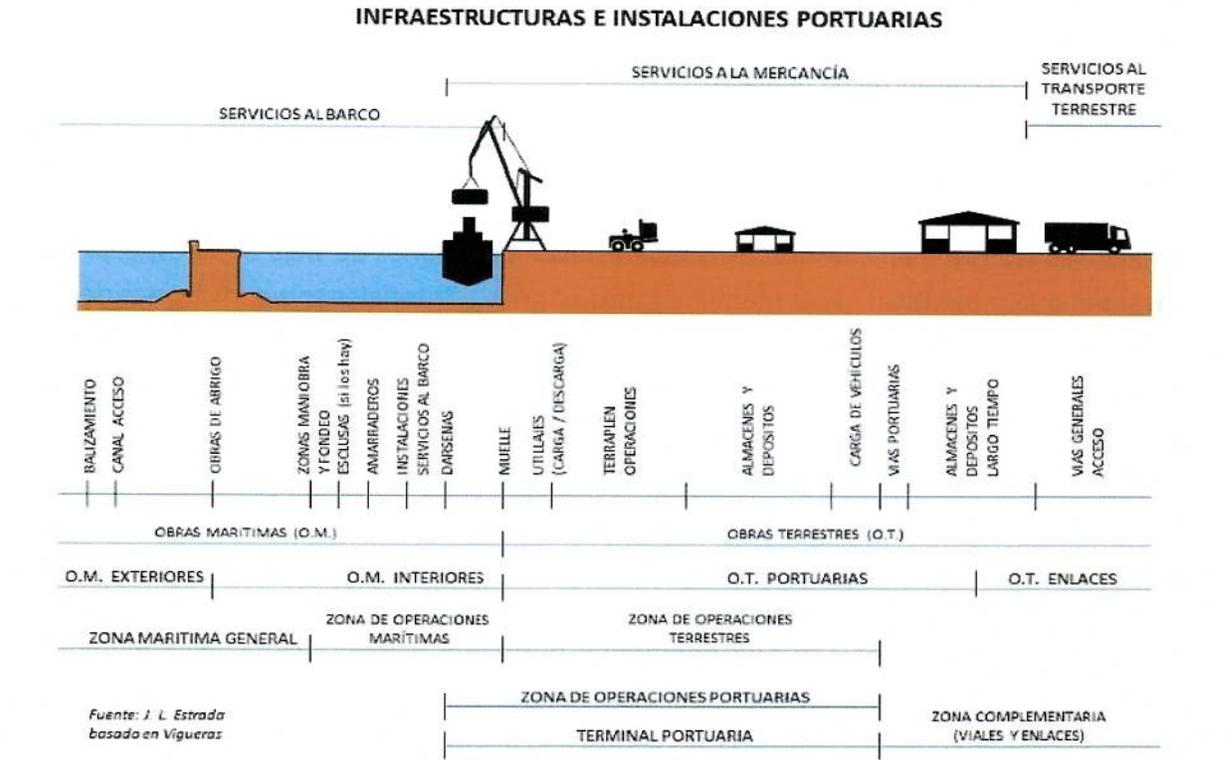
#### **(ii) Respeto del trato desigual**

Teniendo en cuenta la función social de la infraestructura de transporte, tanto portuaria como aeroportuaria, y su destinación a la prestación de un servicio público como es el de transporte tanto de pasajeros como de carga, el legislador excluyó del hecho generador del impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura.

No obstante, el mismo legislador dispuso que aquellas *“... áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos”* centrándose el legislador en regular la excepción para la infraestructura aeroportuaria, omitiendo lo pertinente para la infraestructura portuaria.

A renglón seguido, la norma objeto de reproche (artículo 150 de la Ley 2010 de 2019), dispone: *“En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves”*, siendo esta afirmación una reiteración de la exclusión del hecho generador del impuesto predial de las áreas de las obras de infraestructura efectivamente dispuestas para garantizar la prestación del servicio público de transporte al ser aquellos espacios destinados, para el caso de los aeropuertos, precisamente a la operación de aeronaves.

Es precisamente esta reiteración la que grava de manera desigual a los concesionarios portuarios, omitiendo que la operación de un puerto se caracteriza por destinar necesariamente la gran mayoría de sus áreas para la facilitación de la operación de las naves, tal como se observa en el siguiente gráfico:



Fuente: <https://portusonline.org/>

Nótese cómo para la operación efectiva de la nave, esto es, para el cargue y descargue, necesariamente se requiere la zona de operación terrestre en la que se sitúan las grúas y demás elementos para atención de la nave, el espacio en el que se almacenan los contenedores o los elementos en general que serán transportados en la nave, las áreas requeridas para que dichos contenedores o elementos arriben hasta las zonas de almacenaje y depósito, e indiscutiblemente todas las áreas requeridas para el acceso al puerto por parte de vehículo que precisamente han transportado la carga desde los centros de producción.

Así pues, como es evidente de la descripción anterior, desconocer que gran parte de las áreas de los puertos está única y exclusivamente destinada para la operación de las naves,

tal como ocurre en un aeropuerto con las pistas, calles de rodaje, taxeos y plataformas, es una distinción injustificada entre los concesionarios portuarios y aeroportuarios.

### **(iii) Sobre la justificación de la diferenciación (test leve)**

Debido a que esto se trata de una medida de carácter tributario, por regla general se usará un test de grado leve<sup>17</sup> lo cual implica únicamente confirmar que la medida que persigue la norma no está constitucionalmente prohibida y que la medida sea potencialmente adecuada para alcanzar dicha finalidad.

### **Respecto del fin buscado con la diferenciación**

Es claro que la norma en cuestión pretende resolver discusiones de vieja data respecto del gravamen que pretendían hacer múltiples jurisdicciones territoriales sobre los bienes de los concesionarios aeroportuarios que servían únicamente a la prestación del servicio aeroportuario. Con dicha medida se pretende establecer una regla clara respecto de la ausencia de explotación económica en ciertas áreas del bien de uso público concesionado y, en consecuencia, no imponer una carga superior al transporte en el país.

Lo anterior respecto de las medidas dirigidas a los concesionarios aeroportuarios, no obstante, no existe motivo aparente por el cual se haya dado un trato de este estilo a los operadores aeroportuarios y no a los operadores portuarios, habida cuenta de las múltiples similitudes que les asisten. En cualquier caso, una diferencia de este estilo, solo podría hacernos considerar que las ventajas que se buscaba respecto del transporte aeroportuario, son desventajas que se busca mantener respecto del transporte portuario. Lo anterior, claramente buscando incentivar la actividad aeroportuaria y castigar la actividad portuaria. Este desincentivo a la operación portuaria es inconstitucional debido al carácter de servicio público esencial del servicio de transporte.<sup>18</sup>

### **Respecto de la idoneidad de la medida**

En cualquier caso, las medidas reseñadas con la intención de desincentivar el servicio de portuario, son apropiadas en el cumplimiento de su finalidad ilegítima.

---

<sup>17</sup> Ver, entre otros, Corte Constitucional, Sentencia C-203 de 2021

<sup>18</sup> Ley 336 de 1996, en armonía con la Ley 105 de 1993 y como ha sido confirmado por la Corte Constitucional en la sentencia C-568 de 2003.

## **V. COMPETENCIA**

La Honorable Corte Constitucional es competente en los términos del artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política de Colombia y del Decreto 2067 de 2021.

## **VI. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y PRINCIPIO PRO ACTIONE**

La presente acción cumple con los requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991: i) la demanda define con precisión el objeto demandado, pues se transcriben las normas demandadas; ii) explica las razones por las cuales la Corte Constitucional es competente para conocer de esta acción; y iii) indica de manera clara y detallada las razones en las que se fundamenta la inconstitucionalidad de la norma, pues se señalan los artículos de la Constitución violados y se explican cada uno de los cargos. En este sentido, las razones expuestas son claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, de acuerdo con los criterios legales y jurisprudenciales existentes en el momento. En caso de que la Corte no considere que sea así, se le solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados aplicar el principio *Pro Actione*.

## **VII. COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**

De manera muy respetuosa se considera que no existe cosa juzgada en el presente caso, ya que hasta la fecha la Honorable Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, por lo cual procede un pronunciamiento de fondo al respecto.

## **VIII. TRÁMITE**

El presente asunto debe seguir el trámite previsto por el Decreto 2067 de 1991 y las normas que lo adicionen, modifiquen y/o complementen, así como las normas y los actos administrativos que a la fecha se hayan proferido en relación con las demandas como la que se presenta.

## IX. ANEXOS

1. Diario Oficial
2. Cédula de Ciudadanía del demandante.
3. Sentencias citadas respecto de las cuales se predica el cargo de derecho viviente

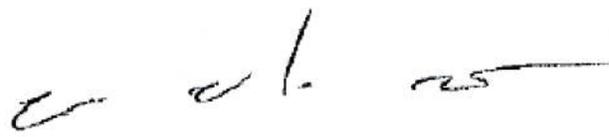
## X. NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones y/o comunicaciones en el/los correos electrónicos  
secretariageneral@puertodebarranquilla.com; c.cermenoc@uniandes.edu.co;  
juliangonzalez@javeriana.edu.co; julio.toro@toroasociados.co; lbolanos@unal.edu.co;

Cordialmente,



**LUIS FERNANDO CABRERA DE MOYA**  
C.C. No. 72.252.116



**CÉSAR CAMILO CERMEÑO CRISTANCHO**  
C.C. No. 80.066.818



**JULIAN D. GONZÁLEZ ESCALLÓN**  
C.C. No. 81.720.982



**JULIO CÉSAR TORO CASTRILLÓN**

C.C. No. 1.094.911.543



**LAURA VALENTINA BOLAÑOS PÉREZ**

C.C. No. 1.000.502.521

