CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero Ponente: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

Radicación: **44001 23 31 003 2011 00192 01**

Número Interno: 21973

Actor: DIEGO QUIÑONES CRUZ

Demandado: **MUNICIPIO DE MAICAO**

Asunto: acción de nulidad - normas locales

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia de 26 de febrero de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de la Guajira, que decidió lo siguiente[1]:

> *"**PRIMERO.- Declarar** la nulidad del aparte "**rural**" del numeral 2 del artículo 24 del Acuerdo 013 de 2010 y los siguientes usos del suelo en los siguientes apartes contenidos en el artículo 24 del Acuerdo 013 de 2010, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia, así:*

PREDIOS DE USO COMERCIAL Y DE SERVICIOS	
Rurales	***7 POR MIL***

PREDIOS DE USO INDUSTRIAÑ (sic)	
Rurales industriales	***7 POR MIL***

RURALES

Residenciales Rurales	***10 POR MIL***
Rurales con explotación minera o de hidrocarburos	***13 POR MIL***
Grandes rurales economía carbonífera %	***16X 1000-1.6***

***SEGUNDO: Niéguense** (sic) las demás súplicas de la demanda.*

[…]"

---

[1] Folios 158 a 171

ACTOS DEMANDADOS

Los apartes demandados del Acuerdo 13 de 2010 son los que a continuación se subrayan:

"ACUERDO No. 013 de 2010

29 DE DICIEMBRE

"POR EL CUAL SE COMPILA Y ACTUALIZA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE MAICAO".

EL CONCEJO DEL MUNICIPIO DE MAICAO

En ejercicio de sus Facultades Constitucionales y Legales, en Especial las Conferidas por Artículo 287 y 313, Numeral 4, de la Constitución Política, el Artículo 32, Numeral 7 de la Ley 136 de 1994, el Artículo 59 de la Ley 788 de 2002,

ACUERDA

[…]

ARTÍCULO 13. HECHO GENERADOR. *El impuesto predial unificado es un tributo que recae sobre los bienes inmuebles ubicados en la jurisdicción del Municipio de Maicao y se genera por la existencia del predio y constituye hecho generador la propiedad o posesión de un predio dentro de la jurisdicción del Municipio.*

De igual manera, se gravan con el impuesto predial unificado las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación o el Municipio, cuando estén en manos de particulares

[…]

ARTÍCULO 15. SUJETO PASIVO. *Es sujeto pasivo del impuesto predial unificado las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, propietarias o poseedoras de predios ubicados en la jurisdicción del Municipio de Maicao.*

Responderán solidariamente por el pago del impuesto, el propietario y poseedor del predio.

Cuando se trate de predios sometidos al régimen de comunidad serán sujetos pasivos del gravamen los respectivos propietarios, cada cual en proporción a su cuota, acción o derecho del bien indiviso.

Si el dominio del predio estuviera desmembrado, como en el caso del usufructo, la carga tributaria será satisfecha por el usufructuario.

También serán sujetos pasivos del impuesto los particulares ocupantes de las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes fiscales (sic) de uso público de la Nación o el Municipio.

El pago de este impuesto no genera ningún derecho sobre el terreno ocupado.

PARÁGRAFO. *Para efectos tributarios, en la enajenación de inmuebles, la obligación de pago de los impuestos que graven el bien raíz, corresponderán*

al enajenante y esta obligación no podrá transferirse o descargarse en el comprador.

[…]

ARTÍCULO 24. CATEGORÍAS O GRUPOS PARA LA LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO Y SUS TARIFAS. *De conformidad la Ley 44 de 1990, las tarifas del Impuesto Predial Unificado oscilaran entre el uno por mil (1/1.000) y el diez y seis por mil (16/1.000) del respectivo avalúo catastral o autoavalúo. Para los predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados hasta el treinta y tres por mil (33/1.000). Las tarifas se establecen de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta:*

1. Los estratos socioeconómicos.

2. Los usos del suelo <u>y destino</u>, en el sector urbano <u>y rural</u>.

3. La antigüedad de la formación, o actualización catastral.

Las tarifas anuales aplicables para liquidar el impuesto predial unificado, de acuerdo a los grupos que se establecen en el presente artículo, son las siguientes:

[…]

PREDIOS CON USO INDUSTRIAL

[…]	*[…]*
<u>Rurales Industriales</u>	*<u>7 POR MIL</u>*

[…]

RURALES

Residenciales Rurales	*10 POR MIL*
Rurales con explotación minera o de hidrocarburos	*13 POR MIL*
Grandes rurales economía carbonífera %	*16X 1000-1,6*

RESGUARDOS INDÍGENAS

Predios de propiedad de los resguardos indígenas	*16 POR MIL*

[…]

ARTÍCULO 25. EXCLUSIONES DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. *No declararán ni pagarán el impuesto predial unificado, los siguientes inmuebles:*

[…]

7. De acuerdo con el artículo 674 del Código Civil, los bienes de uso público a excepción de las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejoras sobre bienes de uso público de la Nación o el Municipio, cuando estén en manos de particulares.". (Subraya la Sala)

DEMANDA

En ejercicio de la acción del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, DIEGO QUIÑONES CRUZ pidió la nulidad parcial de las normas anteriormente transcritas.

Citó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 13, 95 [num. 4], 313, 317, 338 y 363 de la Constitución Política.
- Artículo 3 de la Ley 34 de 1920.
- Artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.
- Artículo 21 del Decreto Ley 1226 de 1908.
- Artículo 170 del Decreto Ley 1333 de 1986.
- Artículo 14 del Decreto 1227 de 1910.
- Artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

El concepto de la violación se sintetiza así:

1. **Violación directa de los artículos 313 [num. 4] y 317 de la Constitución Política, 21 del Decreto Ley 1226 de 1908, 14 del Decreto 1227 de 1910, 3º de la Ley 34 de 1920, 170 del Decreto Ley 1333 de 1986 y 4º de la Ley 44 de 1990.**

Los artículos 13 [inc. 2], 15 [inc. 5] y 25 [num. 7] del Acuerdo 13 de 2010 del Concejo de Maicao violan los artículos 313 [num. 4] y 317 de la Constitución Política, 21 del Decreto Ley 1226 de 1908, 14 del Decreto 1227 de 1910, 3º de la Ley 34 de 1920, 170 del Decreto Ley 1333 de 1986 y 4º de la Ley 44 de 1990, toda vez que extienden el hecho generador y el sujeto pasivo del impuesto predial a las construcciones, edificios y mejoras sobre bienes de

uso público de la Nación o del Municipio, a pesar de que solo está autorizado este gravamen respecto de algunos bienes.

Las normas acusadas confunden los bienes fiscales y los de uso público y olvidan que la ley no permite someter los bienes de uso público al impuesto predial.

El artículo 63 de la Constitución Política señala que los bienes de uso público, como parques naturales, resguardos indígenas y demás que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cual priva a la Nación de la disposición de tales bienes y dota a su propiedad de características especiales, opuestas a las asignadas a la propiedad privada, pues no existe la posibilidad de que particulares puedan tener derecho sobre las mejoras realizadas en bienes de uso público, ni es admisible que poseedores u ocupantes adquieran la propiedad o posesión del bien[2].

La calidad del bien de uso público no desaparece ni se altera cuando existe un particular al que le ha sido permitido por la Nación el uso del predio, así se trate de la construcción de edificaciones y accesorios que el Acuerdo denomina erróneamente "*mejoras*", o incluso cuando existe un ocupante ilícito, pues el mero tenedor de bienes de uso público no tiene la facultad de retener lo que haya construido en el inmueble, ni para exigir retribución alguna por ello[3]. De manera que las "*mejoras*" en bienes de uso público no son de propiedad de los particulares o susceptibles de ser poseídas por ellos,

---

[2] Sentencia de 6 de abril de 2000. M.P. Olga Inés Navarrete
[3] Sentencia C-183 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, Corte Constitucional.

puesto que estos simplemente las administran, gestionan o construyen de acuerdo con los contratos, sin tener ánimo de señor y dueño y quedando sujetos al dominio de la Nación o de los municipios.

La normativa, la jurisprudencia y la doctrina equiparan las mejoras en bienes de uso público a actos de mera tolerancia que no confieren ningún derecho ni posesión, de manera que quien realice estos actos en bienes de uso público, no es sujeto pasivo del impuesto predial, pues no ostenta propiedad o posesión sobre el inmueble, por lo que falta uno de los elementos esenciales del tributo.

Si bien el artículo 317 de la Constitución Política establece que solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, el artículo 313 numeral 4º de la misma norma precisa que la facultad de los municipios para establecer sus propios impuestos está sujeta a la Constitución y la ley.

El acto acusado es nulo por violación de las normas particulares del impuesto predial y porque desconoce la limitación constitucional que exige a los concejos municipales adecuar su potestad tributaria a la ley, pues esta es la que prevé que los bienes de uso público de la Nación y de los municipios están excluidos del impuesto predial. Además, limita la sujeción del impuesto a los propietarios o poseedores de inmuebles, por lo que ampliar los sujetos pasivos a los tenedores de bienes de dominio público, como lo estableció el Acuerdo demandado, es contrario a la ley.

2. Violación directa de los artículos 13, 95 [num. 9] y 363 de la Constitución Política y 4º de la Ley 44 de 1990 [modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011]

Al establecer las tarifas del impuesto predial para predios rurales, a partir de los criterios de uso y destino del suelo, el artículo 24 del Acuerdo 13 de 2010 del Concejo de Maicao violó de forma directa el artículo 4º de la Ley 44 de 1990, pues esta norma solo prevé el uso del suelo para predios urbanos[4].

Adicionalmente, el Acuerdo 13 de 2010 estableció una tarifa única del 16 por mil para los resguardos indígenas, a pesar de que el artículo 4º de la Ley 44 de 1990 señala que esta tarifa debe ser especial y debe corresponder al promedio ponderado de las tarifas definidas para los predios restantes del municipio, según la metodología que señale el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.

Lo mismo ocurre con la tarifa que el acto acusado estableció para los predios de economía carbonífera, pues no tuvo en cuenta que esa categoría abarca predios de diferentes características que no siempre involucran la explotación y extracción de mineral.

El artículo 24 del Acuerdo 13 de 2010 impuso, de manera general, un gravamen del 16‰ a todos los bienes rurales que se relacionen con la economía carbonífera, denominándolos "*grandes rurales - economía*

---

[4] Sentencia de 7 de mayo de 2008, C.P. María Inés Ortiz Barbosa

carbonífera" sin precisar el contenido de esta categoría, de modo que con la misma tarifa están gravados predios con cualidades económicas diferentes. La indeterminación de esa categoría crea inseguridad jurídica y atenta contra los principios de igualdad y equidad.

3. Violación directa del artículo 338 de la Constitución Política

Los artículos 13 [inc. 2] y 25 [num. 7] del Acuerdo 13 de 2010 del Concejo de Maicao desconocen el principio de legalidad, en su versión de certeza tributaria, porque atan la causación del gravamen a una expresión equívoca y oscura, como es la existencia de particulares que tengan "*en sus manos*" predios que sean bienes de uso público de la Nación o el Municipio.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El demandado no contestó la demanda[5].

SENTENCIA APELADA

El Tribunal anuló la expresión "rural" del artículo 24 numeral 2 del Acuerdo 13 de 2010, porque la regla para determinar la tarifa del impuesto teniendo en cuenta los usos del suelo la estableció el artículo 4 de la Ley 44 de 1990 exclusivamente para los predios urbanos, no para los inmuebles rurales,

[5] Folio 122

como lo precisó el Consejo de Estado en sentencia de 7 de mayo de 2008, expediente 15906.

Por la misma razón, anuló los siguientes usos del mismo artículo:

PREDIOS CON USO COMERCIAL Y DE SERVICIOS […]	
Rurales	**7 POR MIL**

PREDIOS CON USO INDUSTRIAÑ (sic) […]	
Rurales industriales	**7 POR MIL**

[…]

RURALES

Residenciales Rurales	**10 POR MIL**
Rurales con explotación minera o de hidrocarburos	**13 POR MIL**
Grandes rurales economía carbonífera %	**16X 1000 – 1.6**

De otra parte, negó la nulidad de los artículos 13 inciso 2º, 15 inciso 5º y 25 numeral 7º del Acuerdo 13 de 2010, porque los bienes de uso público que sean explotados económicamente en concesión y/o estén ocupados por

establecimientos mercantiles están gravados con el impuesto predial, según el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por la Ley 1607 de 2012.

En ese sentido, el Acuerdo señaló que el impuesto predial recae en los particulares ocupantes de construcciones, edificaciones de bienes de uso público y si bien no se refiere a los concesionarios, como lo hace el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, no se entiende que el Acuerdo sea ilegal por este hecho.

Así, a pesar de la amplitud del término "*particulares*", previsto en el Acuerdo, ello no supone una extralimitación normativa, especialmente cuando el demandante no expuso en qué otros particulares recayó el gravamen fuera de los límites de la ley.

De manera que la indeterminación de lo que debe entenderse por "*particulares*", no es razón suficiente para concluir que la norma excedió los límites de la ley o articuló nuevos sujetos pasivos de la operación tributaria.

RECURSO DE APELACIÓN

El demandante apeló solo para que se anulen los artículos 13, 15 y 25 del Acuerdo 13 de 2010, en los apartes parcialmente demandados. Las razones de la apelación se resumen así:

El *a quo* desconoció que las normas superiores solo autorizan el impuesto predial en bienes de uso público cuando se trata de puertos o aeropuertos donde hay particulares que explotan el bien por concesión, como lo establece el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012. Sin embargo, los actos demandados extienden el impuesto a todos los bienes de uso público. Además, la ley no grava las mejoras, construcciones o edificaciones sino la explotación de dichas mejoras, que no son de propiedad de los particulares, pues solo son sus administradores.

Es ilícita la extensión del impuesto predial a todos los particulares en cuyas manos se encuentren construcciones, edificaciones o mejoras sobre bienes de uso público, pues la ley permitió que fueran sujetos pasivos del tributo exclusivamente los particulares que detentaran la tenencia de puertos y aeropuertos explotados por concesión.

No es cierto que no se indicó cómo el Municipio de Maicao rebasó los límites fijados por el legislador, pues lo que se alega en este proceso es que el Acuerdo 13 de 2010 estableció un hecho generador más amplio que el permitido por la ley y, además, incierto, por acudir a un término equívoco y carente de significado jurídico, como es la expresión "*en manos de particulares*", ya que la ley solo facultó que se gravaran aeropuertos y puertos explotados por concesión, no cualquier bien de uso público explotado por un particular.

Igualmente, no debían probarse casos puntuales en los que se ha exigido el impuesto a particulares legalmente excluidos, ya que el propósito de la

acción de nulidad no es demostrar el daño ilícito causado a un particular sino la simple contradicción de la norma demandada y la norma superior.

De conformidad con las normas vigentes, los bienes de uso público están excluidos del impuesto predial, salvo los bienes de las empresas industriales y comerciales del Estado, sociales de economía mixta y establecimientos públicos, los bienes a que se refiere la Ley 768 de 2002 frente a los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena y en los casos de explotación comercial de puertos aéreos o marítimos.

Las normas demandadas vulneran el principio de legalidad, respecto a la certeza tributaria, porque atan la causación del gravamen a una expresión equivoca que es la existencia de particulares que “tengan en sus manos” predios que sean bienes de uso público de la Nación o del Municipio.

Es correcta la decisión del *a quo* de declarar la nulidad del aparte “*rural*” del numeral 2 del artículo 24 del Acuerdo 13 de 2010 y los usos del suelo fijados en ese mismo artículo.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** reiteró los argumentos de la demanda y del recurso de apelación[6].

El **demandado** no alegó de conclusión.

El Ministerio Público no emitió concepto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por el actor, la Sala decide si los artículos 13 [inc. 2], 15 [inc. 5] y 25 [num. 7] del Acuerdo 13 de 2010 del Concejo Municipal de (La Guajira), en cuanto gravan con el impuesto predial las construcciones, edificaciones o mejoras sobre bienes de uso público que estén en manos de particulares se ajustan a las normas legales que regulan el impuesto predial.

La Sala revoca el numeral segundo de la sentencia apelada. En su lugar, anula los artículos 13 [inc. 2], 15 [inc. 5] y 25 [num. 7] del Acuerdo 13 de 2010 del Concejo Municipal de (La Guajira). Para ello, reitera el criterio expuesto por la Sala en fallos de 24 de octubre de 2013[7] y de 29 de mayo de 2014[8], reiterado, a su vez, en sentencia de 9 de marzo de 2017[9].

---

6 Folios 221 a 236
7 Expediente 18394, C. P doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.
8 Expediente 19561 C.P. doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

En sentencia de 24 de febrero de 1994, expediente 5001, la Sección Cuarta hizo un recuento de la evolución normativa del impuesto predial, en los siguientes términos[10]:

El impuesto predial fue establecido por la Ley 48 de 1887, que autorizó a los departamentos para crearlo y recaudarlo, destinando un porcentaje del dos por mil a favor de los municipios, como un impuesto real sobre la propiedad inmueble.
La Ley 20 de 1908 estableció como renta propia del departamento el recaudo de dicho impuesto, sin perjuicio del porcentaje correspondiente al municipio. Los artículos 97 de la Ley 4 de 1913 y 1 de la Ley 34 de 1920 fijaron el dos por mil como la tasa máxima con que los departamentos y municipios podían gravar la propiedad raíz.

El artículo 2 del Decreto Ley 2413 de 1948 estableció un impuesto del dos por mil sobre toda propiedad raíz, que se cobraría con el de catastro y exceptuó de este tributo a los municipios que tuvieran una tasa para el impuesto predial o contribución de caminos superior al dos por mil.

Mediante Decreto Legislativo 2185 de 1951 se le asignó al impuesto un carácter municipal y se dispuso que los alcaldes quedarían facultados para recaudarlo y disponer de su producto.

---

9 Expediente 19850, C.P doctora Stella Jeannette Carvajal Basto.
10 Ver sentencia de 19 de abril de 2007, exp 14226 C.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

Por el artículo 2 de la Ley 29 de 1963 se derogaron todas las disposiciones de carácter nacional que decretaban exoneraciones o exenciones del impuesto predial para personas privadas. Y, en su parágrafo se dispuso que las exenciones temporales continuarían por dos años. Además, la Ley 29 limitó las exenciones que podían decretar los municipios.

De este recuento normativo, la Sección Cuarta concluyó que *"en ningún momento las normas que crearon el tributo, que en sus comienzos fue nacional, establecieron expresamente el gravamen para los inmuebles de propiedad de las entidades públicas, y por el contrario de las normas que derogaron aquellas que concedían exenciones [se] permitía inferir que aquel (sic) solo gravaba a la propiedad privada"*[11].

Lo anterior, porque la facultad impositiva de los municipios es derivada, pues debe ejercerse de acuerdo con la Constitución y la ley; y, por ende, los municipios no pueden gravar los bienes públicos sin expresa autorización legal[12].

La autorización para gravar bienes de algunas entidades públicas fue conferida por el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, que dispuso que 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.

---

[11] Sentencia de 24 de febrero de 2004, expediente 5001 C.P. doctor Jaime Abella Zárate
[12] Ibídem

Por su parte, con base en las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno Nacional mediante la Ley 11 de 1986, con el fin de codificar las disposiciones constitucionales y legales sobre la organización y funcionamiento de la administración municipal, se expidió el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), norma que no modificó el régimen del impuesto predial.

Fue así como el artículo 194 del Decreto 1333 reiteró que los bienes inmuebles de propiedad 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 en favor del correspondiente municipio.

A su vez, la Ley 44 de 1990 que creó el impuesto predial unificado[13], mantuvo el régimen excepcional de las entidades públicas en relación con el impuesto predial, pues no derogó la normativa preexistente.

De conformidad con el artículo 2 de la Ley 44 de 1990, el impuesto predial unificado fue establecido como impuesto del orden municipal cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios.

Conforme con los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990, son sujetos pasivos del impuesto predial unificado, los propietarios y poseedores de predios.

---

[13] En virtud del artículo 1 de la Ley 44 de 1990 se fusionaron en el impuesto predial unificado los siguientes tributos: el impuesto predial regulado en el Código de Régimen Municipal; el impuesto de parques y arborización del Código de Régimen Departamental; el impuesto de estratificación socioeconómica creado en la Ley 9 de 1989 y la sobretasa de levantamiento catastral.

Por su parte, como se precisó, el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 había previsto que "*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.*"

La norma en mención se refiere a los **bienes fiscales o patrimoniales de las entidades públicas**, esto es, a los que pertenecen a las entidades públicas como si fueran personas de derecho privado y, por tanto, son objeto de toda clase de actos jurídicos y respecto de estos las entidades públicas tienen tanto derechos reales como personales[14].

En sentencia C-183 de 2003, la Corte Constitucional señaló que "*Los bienes fiscales o patrimoniales se encuentran destinados a la prestación de servicios públicos que la administración utiliza de forma inmediata, como por ejemplo los edificios en que funcionan las oficinas públicas. Dentro de esta clase de bienes, también se encuentra lo que se denomina bienes fiscales adjudicables, que son aquellos que la Nación puede traspasar a los particulares que cumplan con las exigencias establecidas en la ley, como es el caso de los bienes baldíos".*

En sentencia de 19 de abril de 2007, la Sección Cuarta sostuvo que las entidades públicas solo son sujetos pasivos del impuesto predial, respecto de los bienes de su propiedad, si son establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del

[14] Sentencia de 19 de abril de 2007, exp 14226 C.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

orden nacional y que las restantes entidades públicas, incluida la Nación, no son sujetos pasivos de este tributo[15]. En consecuencia, precisó que no son sujetos pasivos del impuesto predial las unidades administrativas especiales con personería jurídica, como administradoras de los aeropuertos públicos. También sostuvo que los aeropuertos públicos no son objeto de impuesto predial porque son bienes de uso público.

Este criterio se reiteró en las sentencias de 8 de mayo de 2008[16], 28 de mayo de 2009[17] y 3 de noviembre de 2011[18].
Así, hasta el año 2011 el criterio de esta Sección era el de que las unidades administrativas especiales no son sujetos pasivos del impuesto predial respecto los aeropuertos públicos que administran porque no hacen parte de las entidades públicas a que se refiere el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 y, además, porque los aeropuertos públicos son bienes de uso público[19].

Sin embargo, con base en una interpretación amplia del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, teniendo en cuenta la nueva estructura orgánica del Estado, en sentencia del 24 de octubre de 2013[20], la Sección Cuarta rectificó su criterio y precisó que *"todas las entidades públicas de la nación con personería*

---

[15] Ibídem
[16] Exp 15448, Consejero Ponente doctor Héctor J. Romero Díaz.
[17] Exp 16685, Consejero Ponente doctor Héctor J. Romero Díaz. En esta providencia, 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.
[18] Expediente 17851, Consejero Ponente doctor William Giraldo Giraldo. Para determinar la procedencia de gravar con el impuesto predial a las entidades propietarias de los aeropuertos públicos, en esta sentencia no se hizo mención al carácter de bienes de uso público atribuido a los aeropuertos públicos. La argumentación se centró en la interpretación literal del artículo 61 de la Ley 55 de 1985.
[19] En similar sentido, ver sentencia de 29 de mayo de 2014, exp. 19561 C. P. doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
[20] Expediente exp. 18394, C. P doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

jurídica que formen parte de la estructura orgánica del Estado están gravadas con el impuesto predial". Al respecto, la Sección sostuvo lo siguiente:

> "A partir de la Ley 55 de 1985, entonces, son 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.
>
> En la actualidad, como cambió la estructura orgánica del Estado, la Ley 55 de 1985 debe interpretarse de manera amplia, en el sentido de que son objeto pasible del impuesto predial *los bienes fiscales* de las entidades públicas, con personería jurídica, que formen parte de la estructura orgánica del Estado con fundamento en la Ley 489 de 1998 y demás normas que la modifiquen.
>
> […]
>
> La Sala considera que la interpretación del artículo 61 de la Ley 55 de 1985 pudo ser válida hasta cierto momento.
>
> En la actualidad, los cambios legislativos y el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional —que ha decantado lo referente al hecho generador del impuesto predial y la competencia compartida, para regular ese impuesto, que tienen tanto el Congreso de la República como las entidades territoriales— permiten interpretar de manera más amplia el artículo 61 de la Ley 55 de 1985.
>
> En efecto, para el año 1985 era pertinente interpretar que la intención del legislador fue la de excluir a las Unidades Administrativas Especiales como sujeto pasivo del impuesto predial por los bienes fiscales que

administran porque, para ese año, tales entidades se concibieron como organismos adscritos al nivel central porque las que se crearon no contaban con personería jurídica[21].

Pero cuando se empiezan a crear Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica[22], 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." (Subraya la Sala)

En consecuencia, el criterio actual de la Sala, que en esta oportunidad se reitera, es que todas las entidades públicas con personería jurídica que

---

[21] "Esta denominación fue introducida en la reforma administrativa de 1968. Se buscaba que de acuerdo con la ley, pudiera organizarse el funcionamiento de ciertos programas de manera un tanto diferente del ordinario de los ministerios y departamentos administrativos. La expresión, que está recogida en el artículo 1º del Decreto 1050 de 1968, hacía referencia al origen de los recursos, o a la naturaleza de la actividad, que no podían estar bajo el régimen corriente." Jaime Vidal Perdomo. Derecho Administrativo. Página. 112. Legis. Universidad del Rosario (2005)

[22] En virtud de las atribuciones conferidas al gobierno nacional por el artículo 20 transitorio de la Constitución Política de 1991, se crearon las unidades administrativas especiales con personería jurídica. Entre otras, las siguientes: Superintendencia de Notariado y Registro (D. 2158), Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (D. 2117), Aeronáutica Civil (D. 2171)

forman parte de la estructura orgánica del Estado están sujetas al impuesto predial unificado respecto de sus bienes, esto es, de los **bienes fiscales o patrimoniales**.

De otra parte, en general, los **bienes de uso público** no están gravados con el impuesto predial porque son de propiedad pública, administrados por el sujeto público titular del derecho de dominio para el uso y goce de la comunidad. Tales bienes están sometidos a un régimen jurídico especial, se encuentran por fuera del comercio en consideración a la utilidad que prestan en beneficio común, y son inalienables, inembargables e imprescriptibles por disposición constitucional (artículo 63 de la Constitución Política)[23].

No obstante, **de manera excepcional, la ley ha gravado los bienes de uso público** con el impuesto predial y ha previsto como sujeto pasivo del tributo a los particulares que exploten económicamente dichos bienes.

Así, el artículo 6 numeral 3 de la Ley 768 de 2002[24] facultó a los concejos de los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta para *"[g]ravar con impuesto predial y complementario las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando por cualquier razón, estén en manos de particulares*." Dispuso la misma norma que los particulares ocupantes serán responsables exclusivos de este tributo y que el pago de este impuesto no genera ningún derecho sobre el terreno ocupado.

---

[23] Ibídem

[24] *"Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta."*

La Ley 768 de 2002 autorizó gravar con el impuesto predial las construcciones, edificaciones y mejoras en bienes de uso público que estén en manos de particulares, **solo a los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta**.

En la sentencia C-183 de 2003, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 6 numeral 3 de la Ley 768 de 2002, salvo la expresión *"por cualquier razón*", que declaró inexequible. La razón de esta decisión fue la siguiente:

> "Con todo, no resulta contrario a la Constitución que sobre los bienes de uso público se permita un uso especial o diferente, por parte de la Administración, a través del otorgamiento de concesiones o permisos de ocupación temporal, sin que por ello se transmute el carácter de público de esa clase de bienes. Es decir, que el otorgamiento de esa concesión o permiso para un uso especial en bienes de uso público por parte de los particulares, no implica la conformación de derechos subjetivos respecto de ellos, por cuanto la situación que se deriva del permiso o de la concesión es precaria, en el sentido de que son esencialmente temporales y por lo tanto revocables o rescindibles en cualquier momento por razones de interés general.
>
> En ese orden de ideas se tiene que cuando bienes de uso público de la Nación, sean puestos en manos de particulares, no puede ser por "cualquier razón", como lo contempla el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 768 de 2002, sino únicamente en virtud de autorización de autoridad competente en la forma establecida en la ley. En efecto, el Decreto 2811 de 1974 o Código de Recursos Naturales, establece los "modos de adquirir derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público", a través de permisos y concesiones temporales, como se dispone en el Título V del citado Decreto. Por otra parte, el Decreto 2324 de 1984, establece en el artículo 169 que la Dirección General Marítima y Portuaria podrá otorgar concesiones para uso y goce de las playas marítimas y de los terrenos de bajamar, previo el cumplimiento de los requisitos que señala esa norma. Así mismo, el artículo 175 consagra dentro de los requisitos exigidos para autorizar el permiso, que al vencimiento del término para el cual se concede, se "reviertan a la Nación las construcciones" y, se obliga al interesado a comprometerse a "reconocer que el permiso no afecta el derecho de dominio de la Nación sobre los terrenos, ni limita en ningún caso el derecho de ésta para levantar sus construcciones en cualquier sitio que considere conveniente".

Es decir, desde el punto de vista jurídico los bienes de uso público de la Nación, no pueden ser ocupados por los particulares legítimamente conforme a la Constitución, sino cuando se les hubiere otorgado licencia, concesión o permiso de ocupación temporal y, en consecuencia, la expresión *"por cualquier razón"* contenida en el numeral 3° del artículo 6° de la Ley 768 de 2002, resulta inexequible y, así lo declarará la Corte en esta sentencia." (Subraya la Sala)

Ahora bien, en lo que atañe a este asunto, en la sentencia C-183 de 2003, la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente:

"[…]

4. Posibilidad de gravar con impuesto predial y complementarios las construcciones, edificaciones o mejoras realizadas sobre bienes de uso público de la Nación.

4.1. Visto como está, que si bien los bienes de uso público se encuentran destinados al uso y goce de toda la colectividad, pues esa es su vocación, sobre ellos puede recaer un uso diferente y especial previa autorización de autoridad competente en los términos que señale la ley, e incluso se pueden realizar construcciones, edificaciones o mejoras, sin que con ello se viole la Constitución Política, como quiera (sic) que esos "usos especiales o diferentes", no mutan la naturaleza de los bienes de uso público. […]

4.2. Ahora bien, la pregunta que surge es si pueden los concejos distritales imponer un gravamen sobre bienes de uso público que se encuentren en manos de particulares? A juicio de la Corte la respuesta es afirmativa por las siguientes razones:

[…]

Si bien resulta cierto que los bienes de uso público no están gravados con el impuesto predial y complementario, por cuanto se trata de un impuesto que recae sobre la propiedad raíz, el legislador por razones de política fiscal, reconociendo una situación de hecho, consideró que en los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, cuya creación se llevó a cabo directamente por el constituyente[25], los

[25] Actos Legislativos No. 1 de 1987, No. 3 de 1989 y No.1 de 1993, respectivamente. En relación con la creación de estos distritos especiales, la Corte Constitucional se pronunció al respecto al analizar la constitucionalidad de las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 22/99 Senado y No.06/00 Cámara "Por el cual se adopta el régimen político,

concejos distritales pudieran gravar con dicho impuesto las construcciones, edificaciones y cualquier otro tipo de mejoras que realicen los particulares sobre bienes de uso público, teniendo en cuenta que se trata de inmuebles por adhesión permanente. En tal virtud, mientras se encuentren "en manos de particulares" y ellos los estén aprovechando económicamente, hasta tanto no vuelvan al dominio del Estado bien por el vencimiento de los términos señalados en las autorizaciones legalmente otorgadas, o mientras el Estado logra la restitución de dichos bienes en caso de que se encuentren en manos de particulares en forma ilegal o irregular, no contraría la Carta Política que el Congreso considere como predios objeto de gravamen esas construcciones, edificaciones o mejoras a que se refiere la norma acusada.

[…]

La autorización que confiere la Ley 768 de 2002 a los Concejos Distritales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, para gravar con impuesto predial y complementarios a los particulares conforme a lo previsto en el artículo 6°, numeral 3° de dicha ley, instituye como hecho generador del gravamen la explotación económica que se realiza sobre un bien de uso público, o su aprovechamiento por un particular en beneficio propio, avaluable en dinero, es decir, con contenido y significación patrimonial.

[…]" (Subraya la Sala)

Por tanto, los Distritos Especiales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena están autorizados por la Ley 768 de 2002 para gravar con el impuesto predial, en sus jurisdicciones, las construcciones, edificaciones y cualquier otro tipo de mejoras que realicen los particulares sobre bienes de uso público.

Por su parte, el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, reitera que los bienes de uso público no están gravados con el impuesto predial ni con la contribución de valorización, salvo

---

administrativo y fiscal de los distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico e Santa Marta", en sentencias C-063/02 y C-481/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

las áreas ocupadas por establecimientos mercantiles dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos.

La norma dispone, también, que 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 lo pertinente, el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, que modificó el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, dispone lo siguiente:

> **"ARTÍCULO 177.** Modifíquese (sic) el artículo 54 de la Ley 1430 de 2012 <sic>, el cual quedará así:
>
> Artículo 54. *Sujetos pasivos de los impuestos territoriales.*
> *[…]*
>
> 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.
>
> […]"

En consecuencia, la ley autoriza a todos los municipios y distritos del país a gravar con el impuesto predial, en general, **las áreas comerciales dentro de las áreas objeto del contrato de concesión, correspondientes a puertos aéreos y marítimos**, que son bienes de uso público. En este caso, son sujetos pasivos del impuesto predial los tenedores*, "título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial".*

Nótese que el legislador solo autoriza gravar con el impuesto predial las áreas comerciales dentro de las áreas objeto del contrato de concesión de puertos aéreos y marítimos, no dentro de cualquier bien de uso público que esté en concesión de los particulares, lo que corrobora el carácter excepcional del tributo sobre esta clase de bienes.

El carácter excepcional del impuesto predial sobre bienes de uso público lo confirma, también, el artículo 23 [parágrafo 2º] de la Ley 1450 de 2011[26], conforme con el cual "*Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley*".

[26] "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014".

Sobre la no sujeción al impuesto predial de los bienes de uso público, salvo los casos previstos en la ley, en sentencia de 24 de octubre de 2013, la Sección señaló lo siguiente[27]:

> "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.
>
> De manera que estas leyes [se refiere a las Leyes 768 de 2002 (art 6 numeral 3) y 1607 de 2012 (art 177 que modificó el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010)] permiten interpretar que, en la actualidad, 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". (Subraya la Sala)

[27] Expediente exp. 18394, C. P doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Por su parte, en sentencia del 29 de mayo de 2014, que precisó el criterio fijado en la sentencia de 24 de octubre de 2013, la Sección sostuvo lo siguiente[28]:

> "4.2.- Si bien desde el año 1994, esta Sección afirmó que el impuesto predial fue creado para gravar la **propiedad privada**, ello debe entenderse bajo el concepto de **derecho de dominio**, pues la propiedad privada se define en función del derecho real que tiene una persona, natural o jurídica, pública o privada, para usar gozar y disponer de un bien inmueble, conforme a las normas que regulen la materia[29].
>
> 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.
>
> […]

---

[28] Exp. 19561 C. P. doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez
[29] Cfr. Código Civil, artículos 665 y 669.

Atendiendo tal naturaleza [se refiere al carácter real del gravamen], 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.

[…]

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"*[30], 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.

[…]"

En consecuencia, y para lo que interesa a este asunto, los bienes de uso público no están gravados con el impuesto predial, salvo los casos expresamente previstos en la ley, a saber: los artículos 6 numeral 3 de la Ley 768 de 2002 y 177 de la Ley 1607 de 2012, que modificó el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010.

En el caso el estudio, los apartes demandados de los artículos 13, 15 y 25 del Acuerdo 13 de 2010 del Concejo Municipal de Maicao, que a continuación se subrayan, disponen, en su orden, lo siguiente:

"ARTÍCULO 13. HECHO GENERADOR. *El impuesto predial unificado es un tributo que recae sobre los bienes inmuebles ubicados en la jurisdicción del Municipio de Maicao y se genera por la existencia del predio y constituye hecho generador la propiedad o posesión de un predio dentro de la jurisdicción del Municipio.*

---

[30] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 28 de noviembre de 2013, Consejero ponente: William Zambrano Cetina, expediente No. 11001-03-06-000-2013-00206-00, radicado interno: 2145.

De igual manera, se gravan con el impuesto predial unificado las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación o el Municipio, cuando estén en manos de particulares

[…]

ARTÍCULO 15. SUJETO PASIVO. *Es sujeto pasivo del impuesto predial unificado las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, propietarias o poseedoras de predios ubicados en la jurisdicción del Municipio de Maicao.*

[…]

También serán sujetos pasivos del impuesto los particulares ocupantes de las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes fiscales (sic) de uso público de la Nación o el Municipio.

El pago de este impuesto no genera ningún derecho sobre el terreno ocupado.

ARTÍCULO 25. EXCLUSIONES DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. *No declararán ni pagarán el impuesto predial unificado, los siguientes inmuebles:*

[…]

7. De acuerdo con el artículo 674 del Código Civil, los bienes de uso público a excepción de las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejoras sobre bienes de uso público de la Nación o el Municipio, cuando estén en manos de particulares.".

En general, las tres normas demandadas reiteran, en esencia el contenido del artículo 6 numeral 3 de la Ley 768 de 2002, que, como se precisó, faculta solo a **los concejos distritales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena de Indias** para gravar con el impuesto predial las construcciones, edificaciones y mejoras en bienes de uso público de la Nación, cuando tales bienes estén en manos de particulares.

Lo anterior significa que el municipio de Maicao no está facultado legalmente para gravar con el impuesto predial las construcciones, edificaciones y mejoras en bienes de uso público de la Nación o del Municipio, cuando tales bienes estén en manos de particulares (artículos 13 inciso 2 y 25 numeral 7 (segunda parte) del Acuerdo 13 de 2010). Por la misma razón, tampoco está facultado por la ley para fijar como sujeto pasivo del impuesto a los particulares que "ocupen" las construcciones, edificaciones o mejoras en los bienes de uso público.

Sin embargo, de acuerdo con las normas legales que regulan el impuesto predial y conforme con la previsión del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, el Concejo del Municipio de Maicao sí puede excluir del impuesto predial los bienes de uso público, como lo dispuso en la primera parte del numeral 7 del artículo 25 del Acuerdo 13 de 2010.

En consecuencia, con las normas parcialmente demandadas, salvo la primera parte del artículo 25 numeral 7 del Acuerdo 13 de 2010, el Municipio

violó los artículos 338 y 313 numeral 4 de la Constitución Política, pues la facultad impositiva de los municipios debe sujetarse a la ley, que, se insiste, solo autoriza gravar las construcciones, edificaciones y mejoras en bienes de uso público a tres Distritos Especiales, creados por el constituyente.

Así lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia C-183 de 2003, en la que analizó la constitucionalidad del artículo 6 numeral 3) de la Ley 768 de 2002, pues sostuvo que "*Si bien resulta cierto que los bienes de uso público no están gravados con el impuesto predial y complementario, por cuanto se trata de un impuesto que recae sobre la propiedad raíz, el legislador por razones de política fiscal, reconociendo una situación de hecho, consideró que en los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, cuya creación se llevó a cabo directamente por el constituyente*[31]*, los concejos distritales pudieran gravar con dicho impuesto las construcciones, edificaciones y cualquier otro tipo de mejoras que realicen los particulares sobre bienes de uso público, teniendo en cuenta que se trata de inmuebles por adhesión permanente."*

Las razones anteriores son suficientes para anular los apartes demandados de los artículos 13 y 15 del Acuerdo 13 de 2010 y la expresión "*a excepción de las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejoras sobre bienes de uso público de la Nación o el Municipio, cuando estén en manos de particulares"*, del artículo 25 numeral 7 del mismo acuerdo.

---

[31] Actos Legislativos No. 1 de 1987, No. 3 de 1989 y No.1 de 1993, respectivamente. En relación con la creación de estos distritos especiales, la Corte Constitucional se pronunció al respecto al analizar la constitucionalidad de las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 22/99 Senado y No.06/00 Cámara "Por el cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal de los distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico e Santa Marta", en sentencias C-063/02 y C-481/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

En consecuencia, el artículo 25 numeral 7 del Acuerdo 13 de 2010 queda así:

> ***"ARTÍCULO 25. EXCLUSIONES DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO.*** *No declararán ni pagarán el impuesto predial unificado, los siguientes inmuebles:*
>
> *[…]*
>
> *7. De acuerdo con el artículo 674 del Código Civil, los bienes de uso público."*

En todo caso, la Sala reitera que conforme con el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, los municipios y distritos del país pueden gravar con el impuesto predial, **las áreas comerciales dentro de las áreas objeto del contrato de concesión, correspondientes a puertos aéreos y marítimos**, que son bienes de uso público. En este evento, son sujetos pasivos del impuesto predial los tenedores*, "título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial".*

Por lo anterior, se revoca el numeral segundo de la parte resolutiva de la sentencia apelada. En su lugar, se anulan los artículos 13 [inc. 2º], 15 [inc. 5º] y la expresión "*a excepción de las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejoras sobre bienes de uso público de la Nación o el Municipio, cuando estén en manos de particulares"*, del artículo 25 numeral 7 del mismo acuerdo. En lo demás, se confirma la sentencia apelada.

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

FALLA

REVÓCASE el numeral segundo de la parte resolutiva de la sentencia apelada. En su lugar, dispone:

SEGUNDO: ***ANÚLANSE*** los artículos 13 [inc. 2º], 15 [inc. 5º] y la expresión "*a excepción de las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejoras sobre bienes de uso público de la Nación o el Municipio, cuando estén en manos de particulares"*, del artículo 25 [numeral 7] del Acuerdo 13 de 2010 del Concejo Municipal de Maicao.

En consecuencia, el artículo 25 numeral 7 del Acuerdo 13 de 2010 del Concejo Municipal de Maicao queda así:

> ***"ARTÍCULO 25. EXCLUSIONES DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO.*** *No declararán ni pagarán el impuesto predial unificado, los siguientes inmuebles:*
>
> *[…]*

7. De acuerdo con el artículo 674 del Código Civil, los bienes de uso público.”

En lo demás, ***CONFÍRMASE*** la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

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

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO **MILTON CHAVES GARCÍA**

Presidente

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ