**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL**

**OFICINA ASESORA JURÍDICA**

**GRUPO DE ASISTENCIA LEGAL**

**ANÁLISIS DE SENTENCIAS y CONCEPTOS**

**CARLOS JAVIER GARCÍA CIFUENTES**

**ABOGADO**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **1.** | **Corporación:** | CONSEJO DE ESTADO- SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL |
| **2.** | **Número de Sentencia:** | 1100103060002021008400 |
| **3.** | **Tipo de sentencia:** | Solución controversia jurídica |
| **4.** | **Fecha de sentencia:** | 13 de diciembre de 2021 |
| **5.** | **Magistrado Ponente:** | Dra. Ana María Charry Gaitán |
| **6.** | **Magistrados que salvaron voto:** | No aplica |
| **7.** | **Magistrados que aclararon voto:** | No aplica |
| **8.** | **Actor o Accionante:** | Agencia nacional de Defensa Jurídica del Estado |
| **9.** | **Hechos o elementos fácticos:** | la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), solicita a la Sala emitir un concepto, en desarrollo de la función prevista en el artículo 112, numeral 7º, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021[[1]](#footnote-1) para solucionar la controversia jurídica que existe entre la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (en adelante, Aerocivil), entidad descentralizada del orden nacional, y el municipio de Chachagüí (departamento de Nariño), entidad territorial, en relación con el cobro coactivo que dicho municipio realiza contra la Aerocivil, por el impuesto predial relacionado con el inmueble donde opera el aeropuerto Antonio Nariño.  El 10 de noviembre de 2020, el municipio de Chachagüí expidió acto administrativo que denominó «COBRO PER SUASIVO IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO» mediante el cual ordenó a la Aerocivil el pago de la obligación establecida en liquidación previamente efectuada mediante acto administrativo de la misma entidad, por concepto del impuesto predial, so pena de iniciar el cobro coactivo y librar medidas cautelares, por un valor de $5.775.728.334,00.  El 10 de febrero de 2021, el municipio expidió el oficio N° OM-01-001, mediante el cual ordenó a las entidades financieras practicar el embargo, abierto y hacia el futuro, de los depósitos de dinero o equivalentes que hubiese a favor de la Aerocivil, por valor de $7.138.156.980, según lo dispuesto en la Resolución SH-IPU-DIC-2020012- 00001, mediante la cual se libró previamente mandamiento de pago.  Las entidades en contienda acordaron detener la práctica del embargo, mientras se consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil, por intermedio de la ANDJE, con el fin de obtener un concepto que permita superar la controversia jurídica suscitada entre aquellas. Con dicho concepto, pretenden determinar la existencia de la obligación impuesta a la Aerocivil, por concepto del impuesto predial unificado sobre los inmuebles ocupados por el aeropuerto Antonio Nariño, y la posibilidad de que las entidades territoriales decreten embargos en los procesos administrativos de cobro coactivo, sobre bienes o recursos que forman parte del Presupuesto General de la Nación. |
| **10.** | **Posición jurídica de las partes:** | **La AEROCIVIL:**  El aeropuerto Antonio Nariño, ubicado en el municipio de Chachagüí; *i)* es un bien de uso público; *ii)* dicho aeropuerto es propiedad de la Nación, y se encuentra administrado por la Aerocivil, y *iii)* la potestad tributaria de las entidades territoriales no es absoluta, y debe ejercerse siempre dentro de los límites legales.  Conforme al artículo 1808 del Código de Comercio, el citado aeródromo forma parte de la denominada «infraestructura aeroportuaria», la cual, a su vez, es un componente de la infraestructura de transporte, en general, que está a cargo de la Nación, según lo dispuesto por el artículo 12, numeral 5º, ce la Ley 105 de 1993.[[2]](#footnote-2)  A la luz de lo dispuesto en los artículos 1808, 1809 y 1811- del Código de Comercio, y 12 y 47 de la Ley 105 de 1993, es claro que dicho aeropuerto, así como los demás elementos que integran la infraestructura aeronáutica, constituyen bienes de uso público, pues se encuentran disponibles para el uso de todos los habitantes, en forma permanente, y su operación permite garantizar a prestación del servicio público esencial[[3]](#footnote-3) de transporte aéreo.  En el caso concreto, la Aerocivil informa que el aeropuerto Antonio Nariño fue construido y opera sobre dos predios, identificados con Tos folios de matrícula inmobiliaria números 240-132419 y 240-132418, que suman, en conjunto, un área de 83 hectáreas y 359,25 metros cuadrados. Tales bienes pertenecen a la Nación; pero, en virtud de lo dispuesto por el artículo 47 de Ley 105 de 1993, la Aerocivil es la entidad que administra, mantiene, opera y explota la infraestructura aeronáutica emplazada allí.  Asimismo, menciona que dicho aeródromo no ha sido concesionado, y es operado y administrado directamente por la Aerocívil, «como propietaria del mismo». Sin embargo, dicha entidad ha celebrado algunos contratos que, a la fecha, están siendo explotados por particulares sobre espacios y locales ubicados dentro del aeropuerto.  Luego señala que la Ley 44 de 1990 creó el impuesto predial unificado, y en dicha Iey no existe disposición alguna que permita gravar con el impuesto predial los inmuebles de propiedad de las entidades públicas del orden nacional, por fuera de los parámetros previamente establecidos por el Decreto 1333 de 1986.  Asimismo, comenta que el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, ratificó que los bienes de uso público y las obras de infraestructura, incluyendo los aeropuertos, no son objeto del impuesto predial ni de la contribución de vaIorización, con excepción de: *i)* las áreas, en los contratos de concesión, que sean «explotadas comercialmente» por el respectivo concesionario, y aquellas que proporcionen bienes y servicios relacionados con dicha explotación, y *ii*) los bienes inmuebles entregados a tenedores, a título de arrendamiento, usufructo, uso u otra forma de explotación comercial que se haga mediante un establecimiento mercantil, dentro de las áreas objeto del contrato de concesión, correspondientes a puertos marítimos y aéreos.[[4]](#footnote-4)  Para terminar, la Aerocivil recuerda que los municipios y, en general, las entidades territoriales no tienen una potestad tributaria absoluta e ilimitada, sino que esta se encuentra sometida constitucionalmente a la Iey. Por lo tanto, es al Legislador a quien le corresponde crear los tributos y establecer sus elementos esenciales; y a los departamentos, municipios y distritos les compete decretar los tributos que la ley autoriza, en sus respectivos territorios, y administrarlos, dentro de los límites señalados legalmente.  La reserva legal en materia tributaria ha sido ampliamente desarrollada por la jurisprudencia nacional, mediante decisiones como la Sentencia C-004 de 1993 de la Corte Constitucional[[5]](#footnote-5), en la que se establece que el poder tributario de las entidades territoriales está subordinado a la ley, en virtud de los principios de legalidad de los tributos y unidad nacional.  En ese orden de ideas, concluye que los bienes inmuebles de propiedad de las unidades administrativas especiales (como la Aerocivil), o que son administrados por estas, no pueden ser gravados con el impuesto predial por parte de los municipios, pues la ley no lo ha autorizado para ello.  Y recuerda que, en virtud del principio de inembargabilidad, previsto en los artículos 6 de la Ley 179 de 1994, 46 de la Ley 780 de 2002[[6]](#footnote-6) y 594, numeral 1º, del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), los municipios no pueden afectar, con embargos u otras medidas cautelares, los bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación.  **Municipio de Chachagüí, Nariño:**  El municipio considera que los bienes inmuebles que conforman el aeropuerto Antonio Nariño son bienes fiscales de uso público, y no bienes de uso público. Estos últimos son los que, por su naturaleza, no pueden ser gravados.  En esa medida, señala que tales predios si pueden ser afectados con el impuesto predial, por el municipio de Chachagüí, pues, además de lo señalado: “son explotados económicamente por una entidad pública del orden nacional, dotada de personería jurídica, y ii) los municipios tienen atribuciones amplias en materia tributaria, y pueden realizar las gestiones que requieran para cobrar las rentas que se adeuden a su favor”.  La Aerocivil es una entidad pública con personería jurídica, según et artículo 1° del Decreto 260 de 2004, por lo que encuadra perfectamente el contenido del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, teniendo en cuenta que la estructura del Estado ha sufrido modificaciones desde esa época. En consecuencia, dicha norma permite gravar con el impuesto predial unificado los predios que administra o usufructúa una unidad administrativa especial con personería jurídica, Como la Aerocivil.  Así mismo, señala que, en la Sentencia N° 18394 del 24 de octubre de 2013, la Sección Cuarta del Consejo de Estado concluyó que lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 debía interpretarse de forma amplia, teniendo en cuenta la organización actual de la Administración Pública, prevista en la Ley 489 de 19988. Por eso, dicha corporación manifestó que la posibilidad de gravar con el impuesto predial a las entidades públicas del orden nacional, prevista en el citado artículo 61 de la Ley 55, incluye, hoy en día, a todas las entidades públicas con personería jurídica distintas de la Nación, incluyendo las unidades administrativas especiales que gozan de dicho atributo, en relación con sus bienes fiscales.  Igualmente, el municipio señala que la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 517 del 11 de julio de 2007, advirtió que los municipios pueden gravar con el impuesto predial los bienes fiscales de las entidades públicas del orden nacional, distintas de la Nación, como las unidades administrativas especiales dotadas de personería jurídica.  Y el Consejo de Estado, en sentencia del 9 de marzo de 20179, explicó que, por excepción, los municipios pueden gravar con e\ impuesto predial los bienes de uso público explotados económicamente por terceros, en las condiciones que señale la ley, al amparo de las Leyes 768 de 2002, 1430 de 2010 y 1607 de 2012, caso en el cual el sujeto pasivo del tributo es el tercero que los explota (y no su propietario o poseedor).  De lo expuesto, concluye que los concejos municipales quedaron facultados para gravar con el impuesto predial las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando sean explotados económicamente por otras entidades públicas con personería jurídica, o por particulares.  De lo anterior, concluye que ese municipio puede gravar con el impuesto predial los bienes de uso fiscal público de las entidades públicas con personería jurídica, siempre que sean explotados económicamente por la entidad que los administra, o por particulares, mediante concesiones, permisos o licencias.  Por tal razón, estima que la Aerocivil, «como poseedor o usufructuario de los bienes inmuebles de uso fiscal» que conforman el aeropuerto Antonio Nariño, ubicado en Chachagüí, que aquella entidad administra y explota económicamente, es sujeto pasivo y responsable del impuesto predial unificado.  Finalmente, en relación con la posibilidad de iniciar procesos de cobro coactivo y practicar medidas cautelares contra bienes de la Nación o de otras entidades públicas del orden nacional, el municipio de Chachagüí sí considera que tales actuaciones son procedentes, en estos casos, porque constituyen un instrumento eficiente para obtener el recaudo de las sumas de dinero que se adeudan. |
| **11.** | **Normas que regulan la función consultiva de la sala de Consulta y Servicio Civil del Estado en asuntos de administración pública.** | Artículo 112, numeral 7º, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021[[7]](#footnote-7) |
| **12.** | **Precedentes del asunto:** | Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el Concepto 1469 del 5 de diciembre de 2002, en el que señaló que los aeropuertos que forman parte de la infraestructura aeronáutica son bienes de uso público, de propiedad de la Nación. y, por tal razón, no se encuentran gravados con el impuesto predial ni con la contribución de Valorización.  Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 29 de mayo de 2014, radicación número 23001-23-31-000-2009-00173-01 (19561). |
| **13.** | **Problema Jurídico:** | Los problemas jurídicos que involucra esta controversia, en relación con los cuales solicita el concepto de la Sala, son:   1. ¿Un aeropuerto de uso público y a cargo de una entidad con carácter de Unidad Administrativa Especial es objeto pasivo del impuesto predial y contribución por valorización? 2. La existencia de operadores de prestación de servido de transporte aéreo de pasajeros y de carga, en un aeropuerto de uso público a cargo de una entidad con carácter de Unidad Administrativa Especial, ¿con personería jurídica puede modificar la naturaleza de un predio de uso público al de un bien fiscal? 3. ¿La existencia de operadores de prestación de servicio de tránsito aéreo de “pasajeros y de carga”, en un aeropuerto de uso público a cargo de una entidad con carácter de Unidad Administrativa Especial, mediante licencia de uso a operadores de transporte aéreo *como Avianca* u otros, implica que esa entidad (la Aerocivil) está realizando explotación económica del predio? 4. ¿La existencia de locales comerciales y la explotación económica de estos por parte de particulares, dentro de los aeropuertos a cargo de una entidad con carácter de Unidad Administrativa Especial, como la Aerocivil, modifica la naturaleza jurídica del predio? 5. ¿Es viable que los municipios, para obtener el pago de impuestos, acudan al decreto de medidas y embargo de los dineros que hacen parte del Presupuesto General de la Nación? |
| **14.** | **Decisión:** | *A los problemas jurídicos planteados se dio respuesta así:*  ***Respuesta 1:*** *Los aeropuertos públicos que son propiedad de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, o son administrados directamente por ella, en ejercicio de sus funciones legales, no pueden ser gravados, en principio, con el impuesto predial ni con la contribución de valorización, salvo algunas áreas, en cualquiera de los siguientes dos casos:*   * 1. *Las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre estos bienes, que estén en manos de particulares, pueden ser gravadas con el impuesto predial unificado, por parte de los distritos, tal como lo establecen el artículo 6, numeral 3º, de la Ley 768 de 2012 y el artículo 26, numeral 3º, de la Ley 1617 de 2013.*   *En este evento, como lo señalan expresamente las normas citadas, los particulares ocupantes de tales áreas serán los responsables exclusivos del tributo, y no la entidad pública que actúe como propietaria o administradora legal de los inmuebles.*   * 1. *En el caso de los aeropuertos públicos entregados en concesión (a particulares o, eventualmente, a otras entidades públicas), todos los municipios v distritos pueden gravar con el impuesto predial a y contribución de valorización las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos y otras instalaciones dispuestas para los usuarios internos o externos, así como los establecimientos mercantiles y las* *áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de dichos aeródromos, sin incluir, en todo caso, las pistas, calles de rodaje, taxeos [sic], hangares y plataformas cuyo objeto sea el de facilitar la operación de las aeronaves, tal como lo dispone expresamente el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019.*   *En esta segunda hipótesis, el sujeto pasivo del impuesto predial y la contribución de valorización no es, tampoco, la entidad pública propietaria o administradora del aeropuerto (en virtud de la Iey), sino «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, como lo preceptúa la norma.*  *En ambos casos, la posibilidad de gravar con el impuesto predial y la contribución de valorización estas zonas de los aeropuertos públicos, en cabeza de los respectivos tenedores, debe estar prevista en los acuerdos distritales o municipales vigentes que reglamenten el cobro de tales tributos, en el territorio del correspondiente distrito o municipio.*  ***Respuesta 2****: No. La existencia de operadores de prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros y de carga, en un aeropuerto de uso público, a cargo de una entidad estatal (como la Aerocivil), no modifica la naturaleza jurídica de los predios sobre los cuales funciona el aeropuerto, como bienes de uso público, por las razones explicadas en el concepto, y principalmente porque: i) la transformación de un bien de uso público en un bien fiscal requiere que la autoridad competente adopte, en forma consciente, expresa y motivada, la decisión de desafectarlo del uso público, en los casos y con el procedimiento previstos en la Iey, y ii) la existencia de oficinas, bodegas, mostradores y otras instalaciones de los operadores del servicio público de transporte aéreo, en un aeropuerto de uso público, resulta plenamente compatible y coherente con el uso público al que están destinados dichos aeródromos, pues su finalidad no es otra que la de permitir y facilitar la prestación efectiva del servicio público de transporte a todas las personas que lo requieran.*  ***Respuesta 3:*** *No. La existencia de operadores del servicio de transporte aéreo de pasajeros y de carga, en un aeropuerto de uso público a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), mediante licencias de uso, no implica que esta entidad se encuentre explotando económicamente el predio o los predios ocupados por dicho aeropuerto, por las razones expuestas en el concepto y, principalmente, porque: i) la presencia permanente de tales operadores es consustancial al funcionamiento de un aeropuerto de tales características y a la adecuada prestación del servicio público de transporte aéreo, y ii) la administración de los aeropuertos públicos, con todo lo que ello implica, es una competencia asignada legalmente a la Aerocivil.*  *Adicionalmente, la licencia de uso es uno de los instrumentos legales con los que puede entregarse transitoriamente a un particular la tenencia y utilización de un bien de uso público, según lo explicado por la jurisprudencia.*  ***Respuesta 4:*** *No. La existencia de locales comerciales y la explotación económica de estos, por parte de particulares, dentro de un aeropuerto de uso púbico a cargo de la Aerocivil, no modifica la naturaleza jurídica del predio en el cual se encuentren tales establecimientos, por las razones explicadas en el concepto.*  *Lo que podría resultar discutible, a la luz de la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado, contenida en la Sentencia del 14 de agosto de 2018, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (expediente 05001-33-31-003-2009-00157 01 [AP] REV-SU), es la validez de los contratos de arrendamiento celebrados por la entidad pública propietaria o administradora de los inmuebles, así como la validez de algunos otros contratos, en particular, si su objeto resultare incompatible con la finalidad y el uso público que deben tener los aeropuertos de esta clase.*  ***Respuesta 5:*** *No es viable, por regla general, que los municipios, para obtener el pago forzoso de impuestos u otros tributos que legítimamente se cobren a entidades públicas del orden nacional, puedan decretar embargos y otras medidas cautelares sobre dineros y bienes que forman parte del Presupuesto General de la Nación, pues tales activos se encuentran protegidos con el principio general de la inembargabilidad.*  *Sin embargo, excepcionalmente, los municipios pueden afectar con tales medidas recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, en Ios precisos casos señalados por la jurisprudencia, entre los cuales se encuentra el de las obligaciones claras, expresas y exigibles que consten en un acto administrativo definitivo y debidamente ejecutoriado, siempre que no hayan sido pagadas en el plazo que establece la ley para las sentencias judiciales (actualmente, en el artículo 192 del CPACA).* |
| **15.** | **Doctrina del caso concreto en la decisión mayoritaria (tesis):** | 1. Se reconoce la autonomía de las entidades territoriales para decretar o establecer los tributos y las demás rentas fiscales y parafiscales que deben pagar las personas en su territorio, como forma de contribuir al financiamiento de los gastos de dichas entidades. 2. Se acepta que dicha autonomía no es ilimitada ni absoluta, sino que, dada la forma de organización del Estado colombiano como República unitaria, tal autonomía debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la Iey.   Lo anterior, aunado al principio de legalidad en materia tributaria, implica que el poder originario o creador de los tributos no recae en las entidades territoriales, sino en el Congreso de la República. Esto significa que las asambleas y los concejos no pueden establecer un tributo (impuesto, contribución o tasa) completamente nuevo, que la Iey, en forma previa, no haya creado o autorizado, con destino a tales entidades.   1. Se concluye que las entidades territoriales al establecer y reglamentar, en su jurisdicción, los tributos que la Iey les autoriza cobrar, deben moverse dentro de los límites que la Iey haya fijado, es decir, sin que puedan ir más allá de lo dispuesto legalmente, en cuanto a la determinación de los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable o las tarifas, salvo cuando el propio Legislador ha dejado de regular algunos de tales elementos (distintos del hecho imponible), para que estos sean establecidos o concretados por las entidades territoriales. 2. Coincide la jurisprudencia en que solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, como sucede con el impuesto predial, sin perjuicio de que otras entidades públicas puedan cobrar la contribución de valorización. 3. Se concluye que, cuando se trata de tributos territoriales, no basta con la sola ley que los crea *o* autoriza, para que nazca la obligación tributaria sustancial (el pago de la suma de dinero) en cabeza de los respectivos contribuyentes, sino que se requiere, además, la expedición del acto administrativo general (ordenanza o acuerdo), por parte de la respectiva asamblea departamental o concejo municipal o distrital, mediante el cual se adopte el tributo, se complete o precise sus elementos sustanciales, y se reglamente su cobro en la correspondiente jurisdicción territorial. 4. Se precisa que, hasta el año 2013, la jurisprudencia del Consejo de Estado era pacífica en sostener que, de conformidad con el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, compilado en el artículo 194 de Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), solo podían gravarse con el impuesto predial los bienes fiscales de propiedad de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional, según Io dispuesto expresamente en tales normas.   No obstante, a partir de ese año, la jurisprudencia de esa corporación consideró que también podían gravarse con el impuesto predial los bienes fiscales de todas las entidades públicas descentralizadas que, conforme a la Constitución Política de 1991 y a la Ley 489 de 1998, forman parte de la Administración Pública, pues, a su juicio, lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 debía interpretarse de forma amplia y, sobre todo, actualizada, frente a las normas que señalan, hoy en día, la estructura de la Administración. Así lo indicó el Consejo de Estado, en sentencia del 24 de octubre de 2013.  Y refiriéndose, en concreto, a las unidades administrativas especiales con personería jurídica, la misma corporación precisó, en la providencia citada:  “En ese entendido, las Unidades Administrativas Especiales, sí pueden ser sujeto pasible del impuesto predial, ello, respecto de los bienes fiscales que administre [sic]. 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 comerciales del Estado, 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”.   1. En cuanto a los bienes de uso público se refieren, ni antes ni ahora podrán quedar gravados en cabeza de la Nación, los distritos, los municipios y los departamentos o las entidades descentralizadas de esos órdenes. [Énfasis agregado].   Esta posición ha Venido siendo reiterada por el Consejo de Estado, hasta la actualidad, como puede inferirse de las sentencias del 9 de marzo de 2017 y el 25 de mayo del mismo año[[8]](#footnote-8).   1. Aún bajo la jurisprudencia reseñada en el concepto, para que los municipios y distritos puedan gravar con el impuesto predial los bienes fiscales de las unidades administrativas especiales con personería jurídica, o de otra clase de entidades públicas distintas de las mencionadas expresamente en el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, deberían establecerlo así, de forma explícita y clara, en los acuerdos municipales o distritales que reglamenten dicho tributo en sus respectivos territorios. De lo contrario, se vulnerarían los principios de representación popular *(no hay tributación sin representación),* de autonomía territorial y de certeza tributaria. 2. Como se aprecia, las disposiciones citadas han ratificado, en primer lugar, la exclusión general de los bienes de uso público, incluyendo las obras de infraestructura que tengan ese carácter, frente al impuesto predial y la contribución de valorización.   Sin embargo, las mismas normas han establecido algunas excepciones. Dentro de estas, es posible advertir, a pesar de la deficiente y confusa redacción de dichos preceptos, que el artículo 54 de la Ley 1430, desde su texto original hasta la versión modificada por la Ley 2010, se ha referido a los aeropuertos y puertos marítimos entregados en concesión.  En efecto, nótese que la norma original calificaba como sujetos pasivos del impuesto predial y la contribución de valorización a «los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión». Después, el texto modificado por la Ley 1607 de 2012, mantuvo dicha calificación para «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 correspondiente a puertos aéreos y marítimos»  Dicho en palabras más simples y claras, solamente es posible afectar con los tributos de impuesto predial y valorización mencionados, las áreas referidas de los aeropuertos y puertos públicos que hayan sido entregados en concesión.  La misma disposición aclara que, incluso en los aeropuertos concesionados, determinadas zonas no pueden ser gravadas con el impuesto predial o la contribución de valorización, tales como «las pistas, calles de rodaje, taxeos [sic], hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves». Lo anterior significa que, aún en tales aeródromos, el impuesto predial y la contribución de valorización no pueden recaer, indiscriminadamente sobre toda el área del aeropuerto.  Este entendimiento se confirma al interpretar, en forma sistemática, la norma que se comenta. En efecto, al definir los sujetos pasivos de estos tributos, el mismo inciso segundo del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, tal como fue modificado por el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, señala que tienen ese carácter «los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación. |
| **16.** | **Doctrina del caso concreto para el salvamento de voto:** | No aplica |
| **17.** | **Doctrina del caso concreto para la aclaración de voto:** | No aplica |

Me permito presentar a consideración la metodología de análisis de sentencias judiciales a la Oficina Jurídica de la Entidad, en la que considero están dadas las partes esenciales para su estudio, las cuales no siempre deben estar presentes en toda decisión, pero si en su gran mayoría.

Cordialmente,

**Carlos J. Garcia Cifuentes.**

1. Por medio del cual re reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción. [↑](#footnote-ref-1)
2. Se trata de un aeródromo *nacional,* de categoría «A» (para efectos tarifarios), conforme a lo dispuesto en el Reglamento Aeronáutica de Colombia -RAC 14- (adoptado mediante la Resolución 01092 del 13 de marzo de 2007) y en la Resolución 00138 de 22 de enero de 2021, expedidas ambas por la Aeronáutica Civil. [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional, Sentencia T-987 del 23 de noviembre de 2012. Sobre este mismo asunto, se manifestó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el Concepto 1469 del 5 de diciembre de 2002, en el que señaló que los aeropuertos que forman parte de la infraestructura aeronáutica son bienes de uso público, de propiedad de la Nación. y, por tal razón, no se encuentran gravados con el impuesto predial ni con la contribución de Valorización. [↑](#footnote-ref-3)
4. Al respecto ver sentencia del Consejo de Estado del 24 de febrero de 1994, que fue citada por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el referido Concepto 1469 de 2002. En aquella providencia, la corporación confirmó un fallo del Tribunal Administrativo de Antioquia, en el que dicho Tribunal había declarado que los predios del aeropuerto José María Córdoba, en el municipio de Rionegro (Antioquia), no podían ser gravado scon el impuesto predial, por ser bienes de uso público y de propiedad de la Nación. [↑](#footnote-ref-4)
5. Corte Constitucional, Sentencia C-004 del 14 de enero de 1993, M.P.: Ciro Angarita Barón. [↑](#footnote-ref-5)
6. Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

   Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del lo. de enero al 31 de diciembre de 2003 [↑](#footnote-ref-6)
7. Por medio del cual re reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción. [↑](#footnote-ref-7)
8. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 9 de

   marzo de 2017, radicación núm. 05001-23-31-000 2002-00974-01(19850).

   Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 25 de mayo de 2017, expediente 44001-23-31-003-2011-00192-01(21973). [↑](#footnote-ref-8)