



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

---

Bogotá, D.C., trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**Número único:** 11001-03-06-000-2021-00084-00

**Número interno:** 00003

**Referencia:** Consulta para solucionar controversias jurídicas entre entidades públicas (artículo 112, numeral 7°, del CPACA)

**Partes:** Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y municipio de Chachagüí (departamento de Nariño)

**Solicitante:** Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

#### I. ANTECEDENTES

Mediante comunicación dirigida a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el director de 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 7°, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, 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 los inmuebles en donde opera el aeropuerto Antonio Nariño.

En el escrito que contiene la consulta, se indica que esta se formula por solicitud de las dos partes involucradas en la controversia, para lo cual se anexa copia de las comunicaciones enviadas por la Aerocivil y por el municipio de Chachagüí.

Asimismo, se hace referencia a la naturaleza jurídica de las partes en disputa, a los hechos que la han originado, a la posición jurídica de cada una de aquellas y a los

---

<sup>1</sup> Por medio del cual se 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.

*asuntos de puro derecho* involucrados en la discrepancia, sobre los cuales se pide específicamente el concepto de la Sala.

#### **A. Partes en la controversia**

Son partes en la controversia jurídica:

- i) La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil). Conforme al Decreto 260 de 2004<sup>2</sup>, la Aerocivil es una entidad especializada, del orden nacional, de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, que tiene como misión garantizar el desarrollo de la aviación civil y la administración del espacio aéreo, en condiciones de seguridad y eficiencia, y en concordancia con las políticas, planes y programas gubernamentales en materia económico-social y de relaciones internacionales.
- ii) El municipio de Chachagüí es una entidad territorial, perteneciente al departamento de Nariño.

#### **B. Hechos referidos en la consulta**

1. El 22 de mayo de 2020, el municipio de Chachagüí dictó el acto administrativo de determinación y liquidación oficial del impuesto predial n.º 20200500001, presuntamente notificado a la Aerocivil el 4 de julio de 2020.
2. Transcurrido un término de dos meses, desde la notificación del citado acto administrativo, la Aerocivil no dio respuesta alguna ni interpuso recurso de reconsideración.
3. El 10 de noviembre de 2020, el municipio de Chachagüí expidió un acto administrativo que denominó «COBRO PERSUASIVO IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO» n.º OM-SH-2020-00001, mediante el cual ordenó a la Aerocivil el pago de la obligación establecida en la liquidación mencionada en el numeral 2.1, 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 oficio respectivo fue enviado el 11 de noviembre de 2020.

---

<sup>2</sup> Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil AEROCIVIL y se dictan otras disposiciones.

4. El 16 de diciembre de 2020, Chachagüí expidió la Resolución de embargo n.º SH-IPU-DIC-2020012-00001, y libró el mandamiento de pago n.º OM-2020-11-0001, contra la Aerocivil.
5. El 10 de febrero de 2021, el municipio expidió el oficio n.º OM-01-001, que denominó erróneamente «[...] EMBARGO DE DINERO IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO», 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 citada Resolución SH-IPU-DIC-2020012- 00001.

El municipio de Chachagüí explicó, sobre este punto, que, por un error involuntario, esa entidad tomó un formato de embargo por el impuesto de industria y comercio, cuando la medida que se quería practicar correspondía, realmente, al impuesto predial.

6. Sin embargo, las entidades en contienda acordaron detener la práctica de dicho 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.

### **C. Posición jurídica de las partes**

Con base en el resumen contenido en la consulta, en sus documentos anexos<sup>3</sup>, en lo expuesto verbalmente por la Aerocivil y el municipio de Chachagüí, durante la audiencia realizada en el curso de esta actuación, y en los memoriales enviados posteriormente por las dos partes, su posición jurídica en esta controversia se puede resumir así:

#### **1. Posición de la Aerocivil**

En primer lugar, señala que dicha entidad no le adeuda nada al municipio de Chachagüí, por concepto del impuesto predial, ya que este tributo no se ha causado,

---

<sup>3</sup> Especialmente, en las comunicaciones remitidas por cada una de las partes a la ANDJE, para plantear su posición y solicitar la intervención de dicha Agencia ante la Sala.

pues: *i)* el aeropuerto Antonio Nariño, ubicado en el municipio de Chachagüí, es un bien de uso público; *ii)* dicho aeropuerto es propiedad de la Nación, pero 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 5°, de la Ley 105 de 1993.

En particular, el aeropuerto Antonio Nariño, que suscita esta controversia, es civil y público, teniendo en cuenta que en él operan aeronaves «tanto militares como privadas» de diferentes aerolíneas. Adicionalmente, se trata de un aeródromo nacional, de categoría «A» (para efectos tarifarios), conforme a lo dispuesto en el Reglamento Aeronáutico de Colombia -RAC 14- (adoptado mediante la Resolución 01092 del 13 de marzo de 2007) y en la Resolución 00138 del 22 de enero de 2021, expedidas ambas por la Aeronáutica Civil.

Así, 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 la prestación del servicio público esencial<sup>4</sup> de transporte aéreo.

Afirma que, 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.

En el caso concreto, la Aerocivil informa que el aeropuerto Antonio Nariño fue construido y opera sobre dos predios, identificados con los folios de matrícula inmobiliaria números 240-132419 y 240-132418, que suman, en conjunto, un área de 83 hectáreas y 359,25 metros cuadrados.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-987 del 23 de noviembre de 2012.

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 Aerocivil, «como propietaria del mismo». Sin embargo, dicha entidad ha celebrado algunos contratos que, a la fecha, están siendo explotados por particulares. Al respecto, incluye una relación de 21 contratos de arrendamiento que la Aerocivil ha suscrito con diferentes personas naturales y jurídicas, sobre espacios y locales ubicados en las instalaciones del aeropuerto, los que cubren un área total de 2.416,97 metros cuadrados.

Por otro lado, en relación con la posibilidad de gravar tales bienes con el impuesto predial y la contribución de valorización, sostiene que, según el artículo 21 del Decreto 1226 de 1908, los bienes de la Nación no pueden ser afectados con contribuciones, por parte de los municipios.

Si bien el artículo 2 de la Ley 29 de 1963 derogó todas las exenciones establecidas por normas nacionales, en relación con el impuesto predial, la Aerocivil precisa que esa derogatoria solo operó en relación con las exenciones otorgadas a particulares, y no a la Nación.

Luego, señala que el artículo 194 del Decreto Ley 1333 de 1986 permitió expresamente a los municipios gravar con el impuesto predial los inmuebles que sean de propiedad de los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales del Estado y las sociedades de economía mixta, del orden nacional.

También, recuerda que, más adelante, la Ley 44 de 1990 creó el impuesto predial unificado, y en dicha ley 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 valorización, 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.

En relación con la jurisprudencia, la Aerocivil menciona una 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 gravados con el impuesto predial, por ser bienes de uso público y de propiedad de la Nación.

Asimismo, afirma que las motivaciones y conclusiones incorporadas en la citada sentencia del 24 de febrero de 1994 se han mantenido incólumes, aún después del «gran cambio de la línea jurisprudencial» que permitió gravar con el impuesto predial bienes de uso público, cuando el sujeto pasivo sea un tercero que los explote económicamente (concesiones), como se evidencia en la Sentencia 19561, dictada el 29 de mayo de 2014, por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

En dicha providencia, esta corporación explicó que están gravados con el impuesto predial los bienes inmuebles: *i)* que pertenezcan a particulares; *ii)* que sean de naturaleza fiscal y pertenezcan a los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, del orden nacional, conforme a lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, compilado en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal, y *iii)* que, siendo de uso público, sean explotados económicamente, se encuentren en concesión 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.

Sobre este asunto, 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 ley. 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<sup>5</sup>, 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 los ha autorizado para ello.

Sobre la naturaleza jurídica de dicha entidad, cita las disposiciones legales y reglamentarias que le dieron origen, la reestructuraron y le asignaron sus objetivos y funciones, como los Decretos 3269 de 1954, 1721 de 1960, 3140 de 1968, 2171 de 1992, 260 de 2004 y 823 de 2017, y las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996.

Asimismo, recuerda que, según los artículos 67 y 82 de la Ley 489 de 1998, las unidades administrativas especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que esta les señale, que cumplen funciones administrativas, para desarrollar programas encomendados a un ministerio o departamento administrativo. Tales unidades pueden estar dotadas de personería jurídica o no. En el primer caso, son organismos del sector central de la Administración, y en el segundo, son entidades descentralizadas, que se rigen por las normas de la ley que las crea o, en su defecto, las que rigen para los establecimientos públicos.

Con base en estas disposiciones, afirma que la Aerocivil es, desde 1992, una unidad administrativa especial con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Transporte, por lo que no se encuentra incluida en ninguna de las categorías de entidades públicas que señala el artículo 61 de la Ley 55 de 1985.

Más adelante, la Aerocivil hace un recuento de la intervención que ha tenido en la actuación administrativa de determinación, liquidación y cobro del impuesto predial unificado, realizada por el municipio de Chachagüí. Sobre este punto, resalta que, en su criterio, la Aerocivil no ha sido notificada, en debida forma, del acto administrativo que contiene la liquidación oficial del impuesto, expedido por el

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-004 del 14 de enero de 1993, M.P.: Ciro Angarita Barón.

municipio el 22 de mayo de 2020, conforme a lo previsto en el artículo 565 del Estatuto Tributario y en el artículo 4 del Decreto Legislativo 491 de 2020<sup>6</sup>.

Por último, la Aerocivil 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<sup>7</sup> y 594, numeral 1°, 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.

## 2. Posición del municipio de Chachagüí

En primer lugar, 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 sí pueden ser afectados con el impuesto predial, por el municipio de Chachagüí, pues, además de lo señalado: *i)* 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 el artículo 1 del Decreto 260 de 2004, por lo que encuadra perfectamente en 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.

A este respecto, comenta que la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha expedido varios conceptos en los que concluye, con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que los municipios sí pueden gravar con el impuesto predial los bienes de las entidades públicas con personería jurídica.

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2003.



Asimismo, señala que, en la Sentencia n.º 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 1998<sup>8</sup>. 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.

No obstante, la misma providencia ratificó que no pueden ser gravados con el impuesto predial los bienes de uso público, porque estos no se encontraban sujetos al impuesto, desde antes de la Constitución Política de 1991.

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 2017<sup>9</sup>, explicó que, por excepción, los municipios pueden gravar con el 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.

---

<sup>8</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia 19243 del 9 de marzo de 2017.

Por otra parte, refiere que el artículo 17, parágrafo único, del Acuerdo Municipal 026 del 30 de noviembre de 2006, expedido por el Concejo Municipal de Chachagüí, dispone que ese municipio puede gravar con el impuesto predial los inmuebles que sean propiedad de los establecimientos públicos del orden nacional y departamental, así como de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del nivel nacional, departamental o municipal.

Asimismo, el municipio reconoce que la potestad tributaria de las entidades territoriales está sometida a la ley; pero también considera necesario señalar que existen ciertos gravámenes respecto de los cuales los municipios tienen amplias atribuciones para su administración, en atención a la autonomía de las entidades territoriales y al hecho de que, conforme a la Carta Política, solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, tal como ocurre, justamente con el impuesto predial y la contribución de valoración.

RECEIBIDO  
MUN - DEP

A este respecto, cita de nuevo la Sentencia C-517 de 2007, en la que la Corte Constitucional aclaró que:

[...] la autonomía constituye un límite a la legislación, pues el Congreso no puede intervenir en la administración del tributo que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 362 superior, una vez decretado, se convierte en renta de propiedad exclusiva del municipio, goza de las mismas garantías que la propiedad privada y rentas de los particulares y no puede ser trasladado a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

Adicionalmente, considera pertinente recordar que los gravámenes a la propiedad inmueble, que los municipios pueden establecer, no se limitan a un solo impuesto, sino que pueden incluir tributos adicionales que se creen en el futuro, como lo reconoció también la Corte, en la citada sentencia.

De lo anterior, concluye que ese municipio puede gravar con el impuesto predial los bienes de uso 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.

En este sentido, después de haber analizado las normas pertinentes y los precedentes judiciales, tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, considera que la autonomía de la que gozan las corporaciones de representación popular de los municipios implica el ejercicio de atribuciones propias y amplias en materia tributaria, delegadas por la Constitución y la ley.

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 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.

#### **D. Documentos aportados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)**

Con la consulta, la ANDJE anexó los siguientes documentos:

1. Las comunicaciones mediante las cuales las entidades en conflicto solicitaron a la ANDJE presentar esta consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil. Tales escritos son: *i)* la carta n.º 1054.43-071-2021012888 del 20 de abril de 2021, firmada por el señor Camilo Andrés García Gil, jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Aerocivil, y *ii)* el oficio del 19 de abril de 2021, suscrito por el señor William Hernández Calvache, tesorero municipal de Chachagüí (Nariño).
2. Cuadro de Excel, que muestra los contratos que, a la fecha, están siendo explotados por particulares (aunque se aclara que el aeropuerto Antonio Nariño de Chachagüí no se encuentra concesionado).
3. El acto administrativo denominado «COBRO PERSUASIVO IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO» n.º OM-SH-2020-00001 del 10 de noviembre de 2020, expediente IPU-SH-VG- 2020-001.
4. El documento denominado «OFICIO DE EMBARGO DE DINERO IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO» n.º OM-2021-01-001, del 10 de febrero de 2021, expdte. SH-IPU- 20200500001.
5. Los documentos que acreditan al señor Camilo Alberto Gómez Álzate como director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado: Decreto 1863 del 3 de octubre de 2018 y Acta de Posesión n.º 0013 del 8 de octubre de 2018.

#### **E. Asuntos de puro derecho objeto de la discrepancia**

Para la ANDJE, los problemas jurídicos que involucra esta controversia, en relación con los cuales solicita el concepto de la Sala, son:

- a. ¿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?
- b. ¿La existencia de operadores de prestación de servicio 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?
- c. ¿La existencia de operadores de prestación de servicio 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, 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?
- d. ¿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?
- e. ¿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?

## II. TRÁMITE DE LA CONSULTA

### A. Auto mediante el cual se avocó el conocimiento y se convocó a la audiencia

Este despacho, mediante auto del 4 de agosto de 2021, decidió:

- i) Avocar el conocimiento de la presente consulta, por cumplir con los requisitos previstos en el artículo 112, numeral 7°, de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), modificado por el artículo 19<sup>10</sup> de la Ley 2080 de 2021;

<sup>10</sup> **Artículo 19.** Modifíquense el inciso primero y los numerales 7 y 10 del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, los cuales quedarán así:

- ii) Convocar a las partes en conflicto, a la ANDJE y al Ministerio Público a la audiencia que tendría lugar el día 17 de agosto de 2021, a las 3:00 p.m., en la

**Artículo 112.** *Integración y funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil.* La Sala de Consulta y Servicio Civil cumplirá funciones separadas de las funciones jurisdiccionales y actuará en forma autónoma como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración. Estará integrada por cuatro (4) Magistrados.

[...]

7. Emitir concepto, a petición del Gobierno nacional o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en relación con las controversias jurídicas que se presenten entre entidades públicas del orden nacional, o entre estas y entidades del orden territorial, con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente. El concepto emitido por la Sala no está sujeto a recurso alguno. Cuando la solicitud no haya sido presentada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, esta podrá intervenir en el trámite del concepto.

La solicitud de concepto suspenderá todos los términos legales, incluida la caducidad del respectivo medio de control y la prescripción, hasta el día siguiente a la fecha de comunicación del concepto.

En el evento en que se haya interpuesto demanda por la controversia jurídica base del concepto, dentro de los dos (2) días siguientes a la radicación de la solicitud, las entidades parte del proceso judicial o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado deberán comunicar al juez o magistrado ponente que se solicitó concepto a la Sala. La comunicación suspenderá el proceso judicial.

El ejercicio de la función está sometido a las siguientes reglas:

- a) El escrito que contenga la solicitud deberá relacionar, de forma clara y completa, los hechos que dan origen a la controversia, y acompañarse de los documentos que se estimen pertinentes. Asimismo, deberán precisarse los asuntos de puro derecho objeto de la discrepancia, en relación con los cuales se pida el concepto;
- b) El consejero ponente convocará audiencia a las entidades involucradas, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público para que se pronuncien sobre la controversia jurídica sometida a consulta y aporten las pruebas documentales que estimen procedentes;
- c) Para el ejercicio de la función prevista en este numeral, el consejero ponente podrá decretar pruebas en los términos dispuestos en este código;
- d) Una vez cumplido el procedimiento anterior y se cuente con toda la información necesaria, la Sala emitirá el concepto solicitado dentro de los noventa (90) días siguientes. No obstante, este plazo podrá prorrogarse hasta por treinta (30), días más, de oficio o a petición de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el evento de presentarse hechos sobrevinientes o no conocidos por la Sala en el trámite del concepto.

[...]

cual los intervinientes podrían aportar los memoriales y documentos que estimaran pertinentes, y

- iii) Decretar, de oficio, algunas pruebas documentales, para lo cual se ordenó a la Secretaría de la Sala requerir al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la Superintendencia de Notariado y Registro -Superintendencia Delegada para el Registro- y al municipio de Chachagüí, con el fin de que aportaran la información y los documentos que se indicaron en el auto, para cada uno de ellos.

### **B. Audiencia**

El día señalado en el auto (17 de agosto de 2021), se realizó, en forma virtual, la audiencia prevista en el numeral 7° del artículo 112 del CPACA, a la cual asistieron representantes de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, de la Aeronáutica Civil, del municipio de Chachagüí y del Ministerio Público, este último representado por el procurador primero delegado ante el Consejo de Estado.

Cada uno de los intervinientes expuso su posición acerca de la controversia jurídica suscitada entre la Aerocivil y el municipio de Chachagüí, y sobre los asuntos de puro derecho planteados en la consulta. Igualmente, dieron respuesta a las preguntas y solicitudes de aclaración o información expuestas por los consejeros de Estado y algunos magistrados auxiliares de la Sala.

Finalmente, se comprometieron a enviar los documentos y la información adicional solicitados por los consejeros de Estado de la Sala, para ampliar la ilustración sobre los asuntos consultados.

### **C. Concepto del Ministerio Público**

Mediante comunicación del 17 de agosto de 2021, el procurador primero delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto sobre este asunto, que se puede resumir así:

1. En cuanto a la posibilidad de gravar con el impuesto predial los bienes inmuebles ocupados por el aeropuerto Antonio Nariño, el agente del Ministerio Público recuerda, en primer lugar, que, tal como lo explicó el Consejo de Estado, en sentencia del 29 de mayo de 2014<sup>11</sup>, la jurisprudencia sostuvo, entre los años

<sup>11</sup> 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).

- 1994 y 2011, que únicamente podían gravarse con dicho tributo los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, como lo dispone expresamente el artículo 61 de la Ley 55 de 1985. En todo caso, aún durante dicho periodo, la misma jurisprudencia advirtió que no podían afectarse con este impuesto los bienes de uso público.
2. Por esta razón, al ser la Aerocivil una unidad administrativa especial y tener a su cargo, por otra parte, la infraestructura aeroportuaria del país, conformada por bienes de uso público, dicha entidad no era considerada contribuyente de este tributo.
  3. Sin embargo, a partir del año 2011 y, especialmente, con una sentencia del 24 de octubre de 2013, la jurisprudencia del Consejo de Estado cambió, en el sentido de considerar que la Ley 55 de 1985 debía interpretarse de manera amplia, conforme a la estructura actual de la Administración Pública, contenida en la Ley 489 de 1998, pues las entidades públicas a las que alude la citada Ley 55 eran aquellas previstas, a la sazón, en los Decretos 1050 y 3130 de 1968. Por lo tanto, debe entenderse que los municipios pueden cobrar el impuesto predial sobre los bienes *fiscales* que sean propiedad de las diferentes clases de entidades públicas con personería jurídica, mas no sobre los bienes *de uso público*.
  4. En la sentencia del 29 de mayo de 2014, citada arriba, esta corporación también aclaró que están gravados con el impuesto predial «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».
  5. El procurador alude también al Concepto 1469 de 2002, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el que se dijo que la Aerocivil no era contribuyente del impuesto predial por los bienes de uso público que administrara, salvo cuando se encontraran en manos de particulares, siempre que el respectivo concejo municipal o distrital los haya gravado de forma expresa.
  6. Menciona, igualmente, en relación con el impuesto predial sobre los bienes de uso público, las excepciones previstas en el artículo 6 de la Ley 768 de 2002; en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, y en el artículo 26 de la Ley 1617 de 2013, y recuerda lo

manifestado por la Sala, en el citado Concepto 1469, sobre la imposibilidad de gravar con la contribución de valorización los bienes de uso público, salvo las excepciones legales.

7. En cuanto a la inembargabilidad de los bienes y recursos de la Aerocivil, señala que estos, por regla general, son inembargables, conforme a lo dispuesto por los artículos 63 de la Constitución Política y 594 del Código General del Proceso (CGP), entre otras normas.

Sin embargo, recuerda que esta regla tiene excepciones, entre las cuales destaca las previstas en los numerales 3, 4 y 5 del mismo artículo 594 del CGP; las enunciadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que se encuentran condensadas en la Sentencia C-1154 de 2008 (para la exigencia de créditos u obligaciones de origen laboral, para el cumplimiento de sentencias judiciales y para el cobro de títulos emanados del Estado que reconozcan una obligación clara, expresa y exigible), así como aquella que existe frente a los recursos del Sistema General de Participaciones, cuando las obligaciones reclamadas tienen como fuente alguno de los servicios que deben financiarse con tales dineros: educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

8. En cuanto al caso concreto que motiva la consulta, advierte que, si bien el aeropuerto Antonio Nariño es un bien de uso público, dentro de este existen veinte locales arrendados a diferentes personas, que le generan a la Aerocivil ingresos, por valor de \$38.024.723. De estos establecimientos, hay algunos en los que se cumplen labores propias de la operación aeroportuaria, que la Aerocivil podría hacer directamente, como la inspección del equipaje; otros -los entregados a las aerolíneas- en los que solo se prestan servicios a determinados clientes, y, finalmente, otros en los que se realizan típicas actividades comerciales, como restaurantes, cajeros automáticos, etc.
9. Con respecto a los dos últimos tipos de locales, sostiene que la Aerocivil los utiliza como bienes fiscales, y los explota económicamente, razón por la cual podrían ser gravados, en principio, con el impuesto predial, a cargo de esa entidad pública, aunque ella podría trasladar contractualmente el valor del impuesto a los respectivos arrendatarios, para que estos lo asumieran. Con tal fin, la Aerocivil tendría que individualizar, delimitar y avaluar tales inmuebles.
10. No obstante, señala que, en el caso concreto del municipio de Chachagüí, las normas que ha expedido dicha entidad territorial para regular el impuesto predial en su territorio no han incluido a las unidades administrativas especiales como



contribuyentes de este tributo, como lo permite la jurisprudencia, desde el año 2011, por lo que ese municipio no puede cobrar el impuesto a la Aerocivil.

11. Por último, sobre la posibilidad de afectar con embargos las cuentas y recursos de la Aerocivil, señala que tales bienes son, en principio, inembargables; pero que, aún así, podrían ser embargados, eventualmente, si el municipio cumpliera con la carga argumentativa de explicar por qué razón tales recursos pueden o deben ser afectados con medidas cautelares, como lo permite, a su juicio, el parágrafo del artículo 594 del CGP. Pese a ello, observa que, en este caso particular, la orden de embargo expedida por el municipio de Chachagüí no cumple con dicha carga, por lo que no resultaría idónea para estos fines.

RECIBIDO  
MIN - DEP

#### **D. Concepto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

La ANDJE, mediante comunicación del 13 de agosto de 2021, suscrita por el funcionario César Augusto Méndez Barrera, advierte que, a su juicio, la controversia jurídica planteada debe zanjarse a favor de la Aerocivil, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, tal como fue modificado por el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, pues dicha norma, a su juicio, solo permite gravar con el impuesto predial los edificios, parqueaderos, locales y otros espacios similares de los aeropuertos de uso público, cuya tenencia, uso o explotación hayan sido otorgados a terceros.

Sobre la posibilidad de que los municipios embarguen bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, para el cobro de obligaciones tributarias que se les adeuden, la ANDJE señala que esto no resulta viable, en principio, debido al principio de inembargabilidad de tales activos, contenido en el artículo 594 del Código General del Proceso, que constituye una garantía para la conservación de los recursos financieros del Estado y, por ende, para la realización de los objetivos y las funciones asignadas a las entidades públicas.

Por último, señala que el embargo de tales bienes solo resultaría posible en los casos de excepción indicados por la jurisprudencia, ninguno de los cuales corresponde a la situación que se consulta.

#### **E. Intervención escrita de las partes en la controversia**

En atención a lo solicitado por los magistrados de la Sala, en la audiencia, las dos partes en conflicto presentaron sus respectivos memoriales, para reiterar y complementar los argumentos que sustentan su posición jurídica, así:

1) **La Aerocivil**, mediante comunicación del 19 de agosto de 2021, suscrita por el coordinador del Grupo de Representación Judicial de la Oficina Asesora Jurídica.

Con dicho oficio, manifestó que allegaba los siguientes documentos: *i)* el poder conferido para actuar y los soportes de la representación judicial; *ii)* el listado de los contratos de arrendamiento suscritos por la Aerocivil en relación con el aeropuerto Antonio Nariño; *iii)* un plano de ubicación del aeropuerto; *iv)* la certificación de inembargabilidad de los dineros de la Aerocivil; *v)* el Reglamento Aeronáutico de Colombia RAC-14, y *vi)* la Resolución 0138 de 2021, sobre tarifas.

2) **El municipio de Chachagüí**, mediante correo electrónico remitido a la Secretaría de la Sala de Consulta y Servicio Civil, el pasado 6 de septiembre.

En dicha comunicación, señala que anexa copia de los siguientes documentos: *i)* liquidación oficial de determinación del impuesto predial unificado, con su constancia de notificación; *ii)* oficio de cobro coactivo; *iii)* resolución de embargo; *iv)* mandamiento de pago; *v)* oficio de embargo; *vi)* oficio de embargo corregido; *vii)* auto «Admisorio» del recurso de reconsideración, y *viii)* solicitud de consulta presentada a la ANDJE.

Se aclara que las consideraciones y argumentos adicionales expuestos por las dos partes en estos documentos aparecen incorporados atrás, en el resumen que se presenta sobre la posición jurídica de cada parte (sección I, literal C).

### III. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a la consulta formulada, con el fin de facilitar a las partes llegar a un arreglo que solucione la controversia jurídica que las enfrenta, la Sala abordará el análisis de los siguientes temas: *i)* competencia de la Sala y alcance del concepto que se emite; *ii)* la potestad tributaria de las entidades territoriales en Colombia; *iii)* el impuesto predial y la contribución de valorización: posibilidad de gravar con estos tributos bienes de uso público y otros bienes de las entidades públicas; *iv)* la infraestructura aeroportuaria y la naturaleza jurídica de los aeropuertos: el caso específico del aeropuerto Antonio Nariño; *v)* la Aeronáutica Civil: naturaleza, patrimonio y funciones, y *vi)* el principio de inembargabilidad de los bienes y rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación, y sus excepciones.

### A. Competencia de la Sala y alcance del concepto que se emite

El presente concepto se emite en desarrollo de la función prevista en el numeral 7° del artículo 112 del CPACA, tal como fue modificado por el artículo 19 de la Ley 2820 de 2021.

De acuerdo con dicha norma, la Sala de Consulta y Servicio Civil está facultada para «[e]mitir concepto, a petición del Gobierno nacional o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en relación con las controversias jurídicas que se presenten entre entidades públicas del orden nacional, o entre estas y entidades del orden territorial, con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente»

Es necesario recordar que dicha atribución constituye una manifestación particular de la *función consultiva*, otorgada por la Constitución (artículo 237, numeral 3°) y la ley (artículos 38 de la Ley 270 de 1996 y 112 del CPACA) al Consejo de Estado, por intermedio de su Sala de Consulta y Servicio Civil, y la cual se ejerce, en estos casos (numeral 7°), con la finalidad específica de contribuir a solucionar, en forma directa y amigable, una controversia jurídica que existe entre dos o más entidades públicas (bien sea que dicha discrepancia se encuentre *sub judice* o no).

Por lo tanto, el concepto que se emite en esta ocasión no implica, de ninguna manera, el ejercicio de la función jurisdiccional; no tiene el carácter de sentencia o providencia judicial, ni constituye una decisión (administrativa o de otra clase) que sea obligatoria o vinculante para las partes, para las autoridades o para terceros.

El contenido de dicho concepto puede servir para que las partes, en desarrollo de los principios de buena fe, autonomía de la voluntad y colaboración armónica, entre otros, lleguen a un arreglo que permita solucionar la controversia jurídica que las enfrenta, con el fin de evitar (en este caso) un conflicto judicial y formalizar su acuerdo por cualquiera de los medios establecidos en ley.

### B. La potestad tributaria de las entidades territoriales en Colombia

El artículo 1 de la Constitución Política dispone que «Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general» [se destaca].

De esta norma, merece la pena destacar, para efectos de esta consulta, tres notas que caracterizan la organización del Estado colombiano, y que sirven de marco general para el análisis que se hará sobre la facultad impositiva o tributaria de las entidades territoriales: *i)* el carácter de República unitaria, *ii)* la descentralización y *iii)* la autonomía de las entidades territoriales.

Lo anterior supone, de entrada, que ni la descentralización territorial, ni la autonomía de las entidades territoriales pueden interpretarse o aplicarse de forma que desconozcan o erosionen la unidad de la República; pero también significa que el Legislador, el Gobierno Nacional y las demás instituciones centrales del Estado no pueden desconocer, desvirtuar ni dejar sin efectos la descentralización territorial y, sobre todo, la autonomía de las entidades territoriales.

Esta tensión entre dos principios aparentemente contrapuestos -el de unidad nacional y el de autonomía de las entidades territoriales- ha sido reconocida en múltiples ocasiones por la jurisprudencia, y está en el núcleo de todas las discusiones sobre el alcance de las facultades y competencias que, en materia tributaria, tienen tanto el Congreso de la República como los cuerpos de representación popular del nivel territorial (asambleas departamentales y concejos municipales y distritales). A este respecto, ha dicho la Corte Constitucional<sup>12</sup>:

33. En síntesis, el examen constitucional de leyes que configuran una política fiscal específica y establecen tributos territoriales, tiene como premisa el reconocimiento de la complejidad de las tensiones que se suscitan entre el principio unitario y la autonomía territorial. Este rasgo de la tensión impone adelantar una valoración integral del diseño legislativo de modo que no solo los elementos básicos del tributo sino también aquellos relacionados con su recaudo y control, sean considerados al juzgar las interferencias en la autonomía de municipios y departamentos. Esta perspectiva se encuentra presente en los pronunciamientos de este tribunal sobre la materia en los cuales, de manera más o menos explícita, se consideran conjuntamente *(i)* los aspectos del tributo regulados por la ley; *(ii)* aquellos dejados a disposición de las entidades territoriales; y *(iii)* el tipo de justificación que explica la regulación. [Se subraya].

En materia tributaria, específicamente, debe aludirse, además, a otras normas de la Carta Política, como los artículos 150, numerales 11 y 12; 287, numeral 3; 294; 300, numeral 4; 313, numeral 4; 317; 338; 362, y 363. De estos, resulta importante citar, parcialmente, para efectos de esta consulta, los siguientes:

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-132 del 29 de abril de 2020, expediente D-13469.

**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[...]

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

[...]

[...]

**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

[...]

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

[...]

[...]

**Artículo 294.** La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.

[...]

**Artículo 313.** Corresponde a los concejos:

[...]

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

[...]

[...]

**Artículo 317.** Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

[...]

[...]

**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.

[...]

**Artículo 362.** Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior. [Resalta la Sala].

Con base en este conjunto de normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina han estudiado, de vieja data, las facultades y atribuciones de las entidades territoriales en materia tributaria.

Para referirse solo a la posición actual de la jurisprudencia sobre este problema jurídico, vale la pena citar, en primer lugar, lo señalado por el Consejo de Estado, en reciente sentencia<sup>13</sup>:

De acuerdo con los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley y, en virtud de esa autonomía, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales pueden decretar tributos y gastos locales.

El artículo 287 de la Carta, establece que «las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley». De conformidad con esta norma, no hay discusión en cuanto a que la autonomía fiscal no es absoluta, sino que está limitada por la Constitución y la ley.

Conforme con los referidos principios, la Constitución también hizo referencia a las competencias de los municipios en materia tributaria, para señalar en el artículo 313-

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 25 de marzo de 2021, radicación número: 13001-23-33-000-2012-00152-01 (24366).

4 que corresponde a los Concejos «votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales».

El artículo 338 de la Constitución Política dispone:  
[...]

El Constituyente quiso que las entidades territoriales gozaran de autonomía en materia tributaria al interior de su jurisdicción. Para ello, se resalta que el propósito estaba encaminado a otorgarles la facultad para decretar impuestos, claro está, que previamente hayan sido creados o autorizados por el legislador, entiéndase Congreso de la República, en tiempos de paz.

Para esta Sección, la autonomía fiscal de las entidades territoriales no es ilimitada, pues deriva de la Constitución y la Ley. Ello implica que, si el congreso ha fijado los elementos del tributo, las asambleas y concejos no pueden apartarse de lo dispuesto por la Ley<sup>14</sup>.

En ese sentido, reconociendo expresamente el marco de autonomía tributaria que la Constitución les concede a los concejos municipales y distritales y a las asambleas departamentales, sus atribuciones deben ejercerse de acuerdo con la Carta Política y la ley, por lo que sus disposiciones -acuerdos y ordenanzas- no pueden desconocer o incumplir dichas normas, por ser jerárquicamente superiores<sup>15</sup>. [Se resalta].

Por su parte, la Corte Constitucional explicó lo siguiente, sobre el mismo asunto, también en una reciente sentencia<sup>16</sup>:

35. El artículo 338 de la Constitución Política<sup>17</sup> prevé expresamente que la competencia para crear, modificar y eliminar los tributos y fijar sus elementos estructurales le corresponde al Congreso de la República, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales o distritales<sup>18</sup>. El fundamento de esta

<sup>14</sup> «[18] Sentencia del 21 de febrero de 2019, Exp. 22628, C.P. Milton Chaves García».

<sup>15</sup> «[19] Corte Constitucional, Sentencia C-037 del 26 de enero de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa».

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-269 del 12 de junio de 2019, expediente D-12765.

<sup>17</sup> «[47] Artículo 338 de la CP. [...] En la sentencia C-155 de 2016, la Corte señaló que: "esta competencia exclusiva sólo puede ser ejercida por el Congreso de la República, por las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales, según lo previsto en el artículo 338 de la Constitución Política"».

<sup>18</sup> «[48] En las sentencias C-883 de 2011, C-615 de 2013 y C-551 de 2015, la Corte determinó que la competencia para regular la materia tributaria: "(i) (...) ha sido confiada ampliamente al Legislador; (...) (iii) existe una presunción de constitucionalidad sobre las decisiones que el Legislador adopte sobre política tributaria y corresponde una pesada carga argumentativa para demostrar lo contrario; (iv) que esta potestad del legislador puede ser usada ampliamente para la creación, modificación, regulación o supresión de tributos; (v) que no obstante la amplia libertad de configuración del

competencia, según la jurisprudencia constitucional, es el principio de legalidad tributaria o "nullum tributum sine legem"<sup>19</sup>. A la luz de este principio, la Corte ha considerado que, al ejercer dicha competencia, el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales<sup>20</sup> deben determinar los elementos estructurales del tributo, a saber: sujeto activo<sup>21</sup>, sujeto pasivo<sup>22</sup>, hecho generador<sup>23</sup>, base gravable<sup>24</sup> y tarifa<sup>25</sup>, o estos deben ser determinables a partir de la ley, ordenanza o acuerdo, según sea el caso<sup>26</sup>. De esta

RECIBIDO  
MIN-DEP

*Legislador en la materia, ésta debe ejercerse dentro del marco constitucional y con respeto de los principios constitucionales y de los derechos fundamentales; y (v) que la potestad del Legislador tiene como correlato la obligación de tributar y el respeto de los principios tributarios de equidad, eficiencia y progresividad"».*

<sup>19</sup> «[49] De conformidad con la sentencia C-602 de 2015, este principio tiene las siguientes características: "a) es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado de los postulados del Estado liberal; b) materializa el principio de predeterminación del tributo, según el cual una lex previa y certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal; c) brinda seguridad a los ciudadanos respecto a sus obligaciones fiscales; d) responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente, inspirada en el principio de unidad económica, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso, de las asambleas o de los concejos; e) no se predica solamente de los impuestos, sino que es exigible respecto de cualquier tributo o contribución (sentido amplio), aunque de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la ley debe señalar sus componentes; f) no sólo el legislador sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo (...)»».

<sup>20</sup> «[50] Sentencia C-537 de 1995. La Corte precisó que "los elementos requeridos para la fijación de las contribuciones fiscales o parafiscales, pueden estar determinados no sólo en la ley sino también en las ordenanzas departamentales o en los acuerdos municipales, de manera que al no señalar el legislador directamente dichos elementos, bien pueden en forma directa hacerlo las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales o Municipales, como se desprende del contenido e interpretación del mismo texto constitucional"<sup>20</sup>».

<sup>21</sup> «[51] Sentencia C-260 de 2015. [...]».

<sup>22</sup> «[52] Sentencia C-155 de 2003. El sujeto pasivo puede ser de iure o de facto. [...]».

<sup>23</sup> «[53] Sentencia C-987 de 1999. El hecho generador es el principal elemento identificador de un tributo. Según la jurisprudencia de esta Corte, "define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal"».

<sup>24</sup> «[54] Sentencia C-412 de 1992. La base gravable es "la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria"».

<sup>25</sup> «[55] Sentencia C-537 de 1995. La tarifa debe entenderse como "la magnitud o el monto que se aplica a la base gravable y determina el valor final del tributo que debe sufragar el contribuyente"».

<sup>26</sup> «[56] Sentencia C-155 de 2016. Tales órganos deben "determinar, de manera clara y precisa, los elementos estructurales del tributo: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa, o éstos resulten determinables a partir de la correspondiente ley, ordenanza o acuerdo"».



manera se satisface el principio de legalidad y, por contera, el principio de certeza del tributo<sup>27</sup>.

36. La definición de los elementos estructurales de los impuestos nacionales está a cargo del Congreso de la República. En este sentido, la Corte ha reiterado que la ley mediante la cual se crea un impuesto de carácter nacional *"debe definir todos los elementos de la obligación tributaria"*<sup>28</sup> *"de manera clara e inequívoca"*<sup>29</sup>. Por su parte, en relación con los impuestos territoriales, la Corte ha resaltado que, "cuando la ley autoriza su creación, (...) existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, según el caso"<sup>30</sup> en relación con la definición de los elementos del respectivo tributo.

37. La articulación de la referida "competencia concurrente" entre el Congreso de la República, de un lado, y las asambleas departamentales o los concejos municipales, del otro, supone la armonización de los principios constitucionales de República unitaria (art. 1 de la CP...) y de autonomía de las entidades territoriales (arts. 287..., 300... y 313... de la CP)<sup>31</sup>. Al respecto, la Corte ha reiterado que el principio de República unitaria *"no puede confundirse con el predominio absoluto del poder central sobre la autonomía territorial"*<sup>32</sup>, ni el de autonomía de las entidades territoriales implica que estas *"cuenten con soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos, ya que dicha facultad se encuentra limitada o subordinada no solo a la Constitución sino también a la ley"*<sup>33</sup>. Por lo tanto, la autonomía tributaria de las entidades territoriales "no llega al punto de que les sea posible prescindir de la Ley para su ejercicio. La Ley es, pues, necesaria. Sin la autorización del Legislador, las

<sup>27</sup> «[57] Sentencia C-459 de 2013. "No obstante el acierto del aparte jurisprudencial citado, debe anotarse que, sin desconocer lo fundamental que resulta la determinación clara y precisa de los elementos de los tributos que se deben pagar en un Estado, el principio de certeza del tributo no puede entenderse como i) la exigencia de determinación absoluta que anule la necesidad de interpretación por parte de los operadores; ni como ii) la descripción detallada de cada una de las actividades que se consideran incluidas en la base gravable del tributo. [...] El principio enunciado adquiere un contorno especial cuando se hace referencia a impuestos de carácter territorial, ya sean estos departamentales o municipales. El carácter territorial de un tributo no afecta el grado de certeza exigible de las disposiciones que lo crean y que determinen sus elementos esenciales, el cual, con el objeto de proteger los derechos de los contribuyentes, siempre debe ser el mismo; sin embargo, dicho aspecto sí tiene relevancia respecto del cuerpo normativo que debe o puede definir sus elementos esenciales, pues al tratarse de tributos cuyos ingresos son propiedad de las entidades territoriales resulta evidente que, en un Estado en que la autonomía territorial se consagra como uno de sus principios esenciales, debe reservarse un espacio de configuración y administración a los cuerpos de representación departamental y distrital o municipal"».

<sup>28</sup> «[58] Sentencia C-084 de 1995 y C-987 de 1999».

<sup>29</sup> «[59] Sentencias C-891 de 2012. Cfr. Sentencias C-004 de 1993, C-084 de 1995, C-390 de 1996, C-1097 de 2001 y C-227 de 2002».

<sup>30</sup> «[60] Sentencias C-891 de 2012. Cfr. Sentencia C-227 de 2002».

<sup>31</sup> «[65] Sentencias C-571 de 1992, C-004 de 1993, C-467 de 1993 y C-987 de 1999, entre otras».

<sup>32</sup> «[66] Sentencia C-121 de 2006».

<sup>33</sup> «[67] Sentencia C-467 de 1993».

asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales no pueden ejercer sus respectivas competencias<sup>34</sup>.

38. En tales términos, la referida "competencia concurrente" se articula, entre otras, mediante la expedición de leyes que autorizan la creación de tributos territoriales. Al respecto, la Corte se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre la competencia del Legislador para definir los elementos estructurales de los tributos territoriales en el marco de dichas leyes<sup>35</sup>. En la jurisprudencia actual sobre esta materia<sup>36</sup>, la Corte ha determinado, entre otros, que (i) le corresponde al Congreso de la República, al expedir leyes que autorizan la creación de tributos territoriales, "el señalamiento de los aspectos básicos de los [tributos territoriales], los cuales serán apreciados en cada caso concreto (...) por su parte, las asambleas departamentales y los concejos

<sup>34</sup> «[68] Sentencia C-155 de 2016. Cfr. Sentencia C-004 de 1993. Sentencia C-506 de 1995. Así, se les ha reconocido "autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hicieran parte de sus propios recursos"».

<sup>35</sup> «[69] Entre otras, sentencias C-004 de 1993, C-084 de 1995, C-537 de 1995, C-413 de 1996, C-987 de 1999, C-227 de 2002, C-538 de 2002, C-873 de 2002, C-1043 de 2003, C-035 de 2009, C-891 de 2012, C-459 de 2013 y C-155 de 2016».

<sup>36</sup> «[70] Inicialmente, en las sentencias C-004 de 1993, C-084 de 1995, C-537 de 1995 y C-987 de 1999, la Corte sostuvo que la ley que autoriza la creación de un tributo territorial "puede ser general o puede delimitar específicamente el tributo, pero al menos debe contener los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo fijen contenidos concretos" [...] "Como puede apreciarse, paulatinamente la jurisprudencia vertida en torno del asunto de las competencias tributarias concurrentes del legislador y de las asambleas y concejos ha ido avanzando de la siguiente manera: (i) inicialmente la Corte hizo ver que la autonomía impositiva de los entes territoriales se encontraba subordinada tanto a la Constitución como a la ley. (Sentencias C-04 de 1993 y C-467 de 1993, entre otras); (ii) más adelante señaló que aunque la facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no era originaria, sino que estaba subordinada a la Constitución y a la ley, las entidades territoriales gozaban de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hicieran parte de sus propios recursos (Sentencia C-506 de 1995 entre otras); (iii) posteriormente, la jurisprudencia sostuvo que los elementos del tributo podían estar determinados no sólo en la ley sino también en las ordenanzas departamentales o en los acuerdos municipales, de manera que al no señalar el legislador directamente dichos elementos, bien podían en forma directa hacerlo las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales o Municipales (Sentencia C-537 de 1995, entre otras); (iv) Sostuvo luego la Corporación en la Sentencia C-1097 de 2001 que "mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos"; y en la Sentencia C-227 de 2002 precisó que las leyes que tan solo autorizan a establecer tributos a las entidades territoriales, solo debían ocuparse de los elementos básicos de los tributos. (v) Por último, en Sentencia C-538 de 2002 la Corte consideró que si bien era cierto que en relación con los tributos nacionales el legislador debía fijar todos los elementos, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas, también lo era que "frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales"; empero, en este caso el legislador puede "señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales", para el ejercicio de la facultad impositiva territorial" ».

dístritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización<sup>37</sup> y (ii) las leyes "que autorizan a las entidades territoriales la emisión de un tributo no deben contener todos los elementos del mismo (...) porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales"<sup>38</sup>; es decir, cuando el Legislador "decide regular o establecer normas generales sobre tributos del orden departamental, municipal o distrital, no se le puede exigir, ni debe permitírsele, que en la ley respectiva incluya directamente todos los componentes del tributo"<sup>39</sup>.

39. Además, en las sentencias C-035 de 2009 y C-459 de 2013, la Corte definió los aspectos básicos o parámetros mínimos que deben ser determinados por el Legislador en las leyes que autorizan la creación de tributos territoriales. En estas sentencias, la Corte concluyó que, al expedir este tipo de leyes, el Congreso debe tener en cuenta que los elementos del tributo pueden ser "determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, pero dentro de unos parámetros mínimos que deben ser señalados por el legislador. Estos parámetros mínimos son dos: (i) la autorización del gravamen por el legislador, y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo"<sup>40</sup>. En los términos de la jurisprudencia, "a partir de esta base normativa, será posible que los cuerpos de representación territorial complementen la regulación legal"<sup>41</sup>. De esta manera, la Corte estima que se "concilia de manera adecuada los principios de unidad y de autonomía en materia de facultades impositivas"<sup>42</sup> sobre impuestos territoriales. [Subrayas añadidas].

Si bien, tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado han evolucionado y adoptado posiciones diferentes sobre esta materia, y no han sido completamente uniformes ni pacíficas, la Sala encuentra importantes coincidencias, sobre los siguientes puntos:

- i) 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.

<sup>37</sup> «[71] Sentencias C-227 de 2002, C-1043 de 2003 y C-891 de 2012. Cfr. Sentencias C-1043 de 2003, C-891 de 2012 y C-155 de 2016. Tratándose de una ley de autorizaciones, "serán las correspondientes corporaciones de representación popular en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley" ».

<sup>38</sup> «[72] Sentencia C-538 de 2002. Ver, también, las sentencias C-1097 de 2001, C-538 de 2002 y C-873 de 2002».

<sup>39</sup> «[73] Sentencia C-413 de 1996».

<sup>40</sup> «[74] Sentencias C-035 de 2009 y C-459 de 2013».

<sup>41</sup> «[75] Sentencia C-459 de 2013».

<sup>42</sup> «[76] Sentencia C-035 de 2009».

- ii) 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 ley.
- iii) 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 ley, en forma previa, no haya creado o autorizado, con destino a tales entidades.
- iv) Los mismos principios llevan a concluir que las entidades territoriales, al establecer y reglamentar, en su jurisdicción, los tributos que la ley les autoriza cobrar, deben moverse dentro de los límites que la ley 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.
- v) En todo caso, se reconoce que los tributos locales, una vez autorizados por la ley y decretados o votados por la respectiva asamblea departamental o concejo municipal o distrital, según el caso, son de su exclusiva propiedad, en los mismos términos de los particulares, por lo que el Legislador no puede establecer exenciones o tratamientos preferenciales sobre dichas rentas.
- vi) También 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.
- vii) Finalmente, la jurisprudencia consultada también permite concluir 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.

RESERVADO  
MIN-DEP

Esta es una consecuencia que se deriva, no tanto del principio de legalidad en materia tributaria, como del principio de representación popular en este campo, que se expresa en el aforismo: «no hay tributación sin representación», propio de la cultura inglesa<sup>43</sup>, y también de los principios de autonomía territorial y certeza tributaria.

Ahora bien, es necesario registrar que, a pesar de estos puntos en común, no existe consenso en la jurisprudencia sobre el grado de intervención o, dicho de otra forma, la intensidad de la facultad regulatoria que el Congreso de la República puede ejercer, al expedir leyes sobre los tributos territoriales.

La jurisprudencia mayoritaria del Consejo de Estado considera que, en virtud de los principios de unidad nacional, de legalidad y de certeza en materia impositiva, el Legislador debe establecer todos los elementos esenciales de tales tributos (sujetos activo y pasivo, hecho imponible, base gravable y tarifas), dejando a las entidades territoriales cierto margen para establecer, en concreto, determinados aspectos, como las tarifas (dentro de los límites cuantitativos fijados por la ley), las exenciones y demás beneficios tributarios, así como los mecanismos para el recaudo y la administración de las rentas.

Por el contrario, la Corte Constitucional estima, en la actualidad, que una regulación minuciosa, detallada y exhaustiva de todos los elementos de tales tributos, especialmente en el caso de aquellos que han constituido tradicionalmente rentas propias o *endógenas* de las entidades territoriales (como sucede con los impuestos sobre la propiedad raíz), resultaría incompatible con la autonomía reconocida constitucionalmente a dichos entes. En esa medida, considera que la facultad de establecer estos tributos es una competencia *compartida o concurrente* entre el Congreso y los órganos de representación popular de esas entidades (asambleas y concejos), que pueden establecer directamente algunos de los elementos de dichos tributos.

### **C. El impuesto predial y la contribución de valorización: posibilidad de gravar con estos tributos bienes de uso público y otros bienes de las entidades públicas**

#### **1. El impuesto predial**

---

<sup>43</sup> *No taxation without representation*. Se comenta que este principio tuvo su origen en la Carta Magna, de 1215.

### a. Origen y evolución del impuesto predial, hasta la Ley 768 de 2002

El impuesto predial, desde antes de la Constitución Política de 1991 y, al menos, desde la primera mitad del Siglo XX, ha sido un impuesto de las entidades territoriales (primero, de los departamentos, y luego, de los municipios), que tradicionalmente ha recaído sobre la propiedad y la posesión de bienes inmuebles ubicados en los límites territoriales de la respectiva entidad.

En el Concepto 1469 de 2002, la Sala de Consulta y Servicio Civil, con apoyo en la jurisprudencia de esta misma corporación, hizo una reseña histórica sobre el origen y la evolución de este impuesto, hasta la fecha de emisión del citado documento (diciembre de 2002), haciendo énfasis en el problema jurídico de si este tributo puede recaer sobre predios de propiedad de las entidades públicas, especialmente los bienes de uso público de la Nación.

Según lo expuesto en dicho concepto y lo previsto en las normas pertinentes, el nacimiento y la evolución del impuesto predial, hasta ese momento, se pueden resumir así:

- Con la Ley 48 de 1887<sup>44</sup>, se creó el impuesto (en la República de Colombia) y se autorizó a los departamentos para establecerlo, distribuyendo su recaudo así: 4 por mil (4 x 1.000) para el departamento y dos por mil (2 x 1.000) para los municipios.
- En las Leyes 20 de 1908<sup>45</sup> (artículo 17, numeral 4º) y 4 de 1913<sup>46</sup> (artículo 97, numeral 39), se dispuso que este tributo, denominado entonces «impuesto a la propiedad raíz», sería una renta de los municipios, pero de acuerdo con la reglamentación que expidieran los departamentos.
- El artículo 21 del Decreto 1226 de 1908<sup>47</sup> dispuso que «[l]os bienes de la Nación no serán gravados con contribuciones, por las Municipalidades; tampoco lo serán los bienes de los Distritos ubicados en el territorio de otro por la Municipalidad donde se hallan situados» [se resalta].

<sup>44</sup> Sobre las rentas y el presupuesto de los departamentos y los municipios.

<sup>45</sup> Que adiciona y reforma la Ley 149 de 1908, sobre régimen político y municipal.

<sup>46</sup> Por la cual se expide el Código de Régimen Político y Municipal.

<sup>47</sup> Que organiza la Hacienda Pública Municipal, en desarrollo de la Ley 20 de 1908.

- Asimismo, el artículo 13, literal e), del Decreto 1227 de 1908<sup>48</sup> estableció que quedaban exceptuadas del impuesto predial las «propiedades públicas, cualesquiera [sic] que sea la denominación de la persona o entidad que la administre».
- El artículo 3 de la Ley 34 de 1920<sup>49</sup> dispuso que los bienes de los municipios no podían ser gravados con impuestos directos nacionales, departamentales o municipales.
- Por medio del artículo 2 del Decreto Legislativo 2473 de 1948<sup>50</sup>, se estableció un impuesto adicional a la propiedad raíz, que se cobraría en conjunto con el de catastro.
- El artículo 1 del Decreto Legislativo 2185 de 1951<sup>51</sup> dispuso que «[e]l impuesto nacional del dos por mil, adicional al de catastro, creado por los artículos 2, 3 y 5 del Decreto Legislativo 2473 de 1948, convertido en norma permanente por el Decreto-ley número 4133 del mismo año, tendrá carácter municipal a partir del 1 de septiembre de 1951. Por consiguiente, los Alcaldes Municipales quedan facultados para recaudar y disponer de este impuesto en su respectivo Municipio» [énfasis añadido].
- Mediante el artículo 2 de la Ley 29 de 1963<sup>52</sup>, se derogaron todas las disposiciones de carácter nacional que hubieran decretado exoneraciones o exenciones del impuesto predial y complementarios para las personas privadas, y autorizó a los concejos municipales y al del Distrito Especial de Bogotá para conservar, por medio de acuerdos, las exenciones decretadas, hasta ese momento, en favor de entidades de beneficencia o asistencia pública.
- Años después, Ley 14 de 1983<sup>53</sup> reguló la formación y actualización de los avalúos catastrales, que constituían la base gravable del impuesto predial, así como las tarifas y otros aspectos de dicho tributo.

RESERVADO  
UN. DEP.

---

<sup>48</sup> Sobre formación de catastro.

<sup>49</sup> Que fija la tasa del impuesto predial.

<sup>50</sup> Por el cual se crea la Policía Rural y se dictan otras disposiciones.

<sup>51</sup> Por el cual se suprime un impuesto nacionales [sic] y se confiere una facultad a los Alcaldes de los Municipios.

<sup>52</sup> Por la cual se derogan unas exenciones de impuestos.

<sup>53</sup> Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

- Luego, el artículo 61 de la Ley 55 de 1985<sup>54</sup> preceptuó:

Artículo 61. Los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional podrán ser gravados con el impuesto predial en favor del correspondiente municipio.

- Esta norma fue compilada luego en el artículo 194 del Decreto Ley 1333 de 1986, que contiene el *Código de Régimen Municipal*.

- Más adelante, el artículo 1 de la Ley 44 de 1990<sup>55</sup> fusionó, en un solo impuesto, denominado *impuesto predial unificado*, el impuesto predial, el impuesto de parques y arborización, el impuesto de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral.

- Por último, el artículo 6 de la Ley 768 de 2002<sup>56</sup> facultó a los concejos distritales de los Distritos de Cartagena de Indias, Barranquilla y Santa Marta para gravar con el impuesto predial las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando estuvieran, por cualquier razón, en manos de particulares.

Con base en este recuento normativo, la Sala manifestó lo siguiente, en el citado Concepto 1469, sobre la posibilidad de gravar con el impuesto predial los inmuebles de la Nación y de otras entidades públicas y, en particular, aquellos que tengan el carácter de bienes uso público:

Teniendo en cuenta, de una parte, el análisis realizado en la sentencia anteriormente trascrita<sup>57</sup> y, de otra, que no existe normatividad de carácter general o particular que contrarie lo dispuesto en el artículo 194 del decreto 1333 de 1986 y en la ley 44 de 1990 [...] donde se consagra la exclusión de los bienes de la Nación del Impuesto predial, debe concluirse que éstos no pueden ser gravados por los municipios con el impuesto predial.

[...]

---

<sup>54</sup> Por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones.

<sup>55</sup> Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> Nota de la Sala: Se refería a una sentencia del 24 de febrero de 1994, dictada por el Consejo de Estado.



Así, ese principio elemental que la Sala, en su momento, destacó<sup>58</sup> sigue siendo plenamente aplicable para la Nación y, por lo tanto, para la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil [...] en tanto la norma vigente solamente hace referencia a bienes de propiedad de otro tipo de entidades del sector descentralizado, distintas de la Nación, los Ministerios, Departamentos Administrativos o Unidades Administrativas Especiales.

[...]

La norma<sup>59</sup> es clara y, por lo tanto, no es dable desatender su tenor literal para extender el gravamen a todos los entes públicos, incluida la Nación, máxime cuando este tipo de interpretaciones están proscritas en materia tributaria.

[...]

Concluye entonces la Sala, que la Nación no es sujeto pasivo potencial de la obligación tributaria cuando de bienes de uso público se trata, pues tal y como lo afirma la Corte en el caso de una exclusión contemplada en materia de predial para "presas, estaciones generadoras", la misma consulta la equidad en relación con la entidad propietaria de tales obras por estar tales bienes destinados al servicio de la comunidad.

Reitera la interpretación y entendimiento que la Sala hace de las disposiciones vigentes, el contenido de la ley 768 de 2002, por medio de la cual el legislador, en uso de las atribuciones que le son propias, concedió a los Concejos Distritales, de manera expresa, y en concordancia con lo previsto en el artículo 338 de la Constitución, la facultad de gravar con impuesto predial y complementarios 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.

[...]

De esta forma, no queda duda alguna sobre el particular, pues no tendría sentido que el legislador facultara expresamente a los concejos municipales para gravar determinados y específicos bienes inmuebles de la Nación que están por cualquier razón en manos de particulares, si desde antes hubieran tenido tal facultad general. [Subrayas añadidas].

El anterior extracto permite concluir lo siguiente sobre el impuesto predial y su aplicación a los bienes de las entidades públicas, hasta el año 2002:

---

<sup>58</sup> Nota de la Sala: El principio referido alude a que los bienes inmuebles de la Nación no están *exentos* del impuesto predial, sino que se encuentran, desde el principio, *excluidos* o no sujetos a dicho tributo.

<sup>59</sup> Nota de la Sala: Se refería al artículo 194 del Decreto Ley 1333 de 1986.

- i) Desde sus orígenes, en el Siglo XIX, hasta la Ley 55 de 1985, el impuesto predial gravaba solamente la propiedad privada. El artículo 61 de esta ley, incorporado luego en el artículo 194 del Decreto Ley 1333 de 1986, facultó expresamente a los municipios para gravar con el impuesto predial los bienes inmuebles de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional.
- ii) Desde 1951, este impuesto ha sido una renta de propiedad exclusiva de los municipios.
- iii) Desde su creación, hasta el año 2002, el impuesto predial gravaba exclusivamente la propiedad o la posesión sobre bienes inmuebles ubicados en el territorio del respectivo municipio. A partir de ese año, con la Ley 768<sup>60</sup>, se facultó excepcionalmente a ciertos distritos para gravar la tenencia que los particulares tuvieran sobre edificios, construcciones o mejoras levantadas en bienes de uso público de la Nación.
- iv) Salvo la excepción anterior, el Legislador no había autorizado gravar con el impuesto predial los inmuebles de la Nación (fueran fiscales o de uso público), ni los bienes de uso público, en cabeza de cualquier entidad del Estado.

Por último, es necesario precisar que, hasta el año 2013, la jurisprudencia del Consejo de Estado era pacífica en sostener que, de conformidad con el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, compilado en el artículo 194 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 lo dispuesto expresamente en tales normas.

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

---

<sup>60</sup> 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.

día, la estructura de la Administración. Así lo indicó el Consejo de Estado, en sentencia del 24 de octubre de 2013<sup>61</sup>:

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.

Cosa distinta ocurre con los bienes de uso público que, de conformidad con la legislación preexistente a la Constitución de 1991, no eran objeto pasible del impuestos [sic] como el predial o la contribución de valorización, pero por la naturaleza jurídica misma de esos bienes, más [sic] no por el tipo de entidad pública que los administra. [Se destaca].

Y refiriéndose, en concreto, a las unidades administrativas especiales con personería jurídica, esta corporación precisó, en la providencia citada:

En ese entendido, las Unidades Administrativas Especiales sí pueden ser sujeto pasible del impuesto predial pero 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 y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta. Una interpretación en sentido contrario violaría el artículo 13 de la Carta Política porque crearía un trato discriminatorio y desigual entre entidades públicas, sin justificación alguna.

Ahora bien, en cuanto a los bienes de uso público se refiere, ni antes ni ahora podían quedar gravados en cabeza de la Nación, los distritos, los municipios y los departamentos o las entidades descentralizadas de esos órdenes. [Énfasis agregado].

---

<sup>61</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 24 de octubre de 2013, radicación n.º 08001-23-31-000-2007-00652-01(18394).

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<sup>62</sup> y el 25 de mayo del mismo año<sup>63</sup>.

Ahora bien, la Sala entiende que, aún bajo la jurisprudencia reseñada, 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.

**b. Las Leyes 768 de 2002 y 1617 de 2013. El caso de los distritos**

Corresponde ahora a la Sala estudiar el desarrollo que ha tenido la normativa sobre el impuesto predial, a partir de la Ley 768 de 2002, con el fin de establecer si, actualmente, los municipios y distritos pueden afectar, con dicho tributo, los bienes inmuebles de propiedad de la Nación y los bienes de uso público.

Como la Sala lo indicó en el Concepto 1469, antes citado, el artículo 6 de la Ley 768 de 2002 preceptúa:

**Artículo 6°. Atribuciones.** Los concejos distritales ejercerán las atribuciones que la Constitución y las leyes atribuyen a los concejos municipales. Adicionalmente ejercerán las siguientes atribuciones especiales:

[...]

3. Gravar con impuesto predial y complementarios 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.

Los particulares ocupantes serán responsables exclusivos de este tributo.

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

<sup>62</sup> 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).

<sup>63</sup> 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).

En relación con esta norma, es necesario recordar, en primer lugar, que el objeto de la Ley 768 consiste en regular los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, como lo indica su acápite y lo confirma el artículo 1:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley consagra las normas que integran el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta; su objeto es dotar a estos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que presentan éstos, considerados en particular [se resalta].

Dado lo anterior, es claro, para la Sala, que la autorización prevista en el artículo 6 *ibidem* debía entenderse conferida exclusivamente a los Concejos Distritales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, y no a los concejos de todos los distritos, ni, menos aún, de los demás municipios.

Esto lo ratifica el artículo 2 de la misma ley, cuando dispone que los señalados Distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta «se encuentran sujetos a un régimen especial autorizado por la propia Carta Política, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano» [se destaca].

Además, debe tenerse en cuenta que, como el impuesto predial no grava, por regla general, la tenencia, ni afecta los bienes de la Nación ni los inmuebles de uso público, la autorización que la norma citada otorga para que se graven con este impuesto los edificios, construcciones y mejoras levantados en bienes de uso público de la Nación, cuya tenencia haya sido entregada a particulares, constituye una clara excepción, que debe ser interpretada, por lo tanto, de manera estricta y rigurosa, y no puede ser aplicada, por analogía o por extensión, a otras situaciones distintas, ni a otras entidades territoriales.

En segundo lugar, es importante mencionar que la expresión «por cualquier razón», que aparece tachada en el artículo 6 de la Ley 768 de 2002, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-183 del 4 de marzo de 2003 (expediente D- 4244), al considerar que los particulares no pueden tener, *por cualquier razón*, bienes de uso público, sino solamente por decisión expresa de la

autoridad competente, de acuerdo con alguno de los títulos o medios establecidos en la ley, como la licencia, el permiso o la concesión.

En la misma providencia, la Corte consideró que era constitucional que el Congreso de la República hubiera facultado a los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta para cobrar el impuesto predial a los particulares que tuvieran la tenencia de bienes inmuebles de uso público ubicados en dichos distritos, aunque esto constituyera una excepción a la regla general de que el impuesto recae sobre la propiedad o la posesión de predios y que no afecta los bienes de uso público. Así lo explicó dicha corporación:

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<sup>64</sup>, 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. 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. [Subrayas añadidas].

Ahora bien, es importante registrar que esta autorización, para gravar con el impuesto predial las edificaciones y demás mejoras que estén siendo usadas por particulares, sobre bienes de uso público de la Nación, fue reiterada por el artículo 26 de la Ley 1617 de 2013<sup>65</sup>, pero extendiéndola a todos los distritos, así:

<sup>64</sup> «[8] 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».

<sup>65</sup> Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.

Artículo 26. Atribuciones. Los concejos distritales ejercerán las atribuciones que la Constitución y las leyes atribuyen a los concejos municipales.

Adicionalmente ejercerán las siguientes atribuciones especiales:

[...]

3. Gravar con impuesto predial las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando estén en manos de particulares.

Los particulares ocupantes serán responsables exclusivos de este tributo.

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

[...] [Se resalta].

Como se aprecia, esta norma legal reitera, en los mismos términos (omitiendo la expresión declarada inexecutable por la Corte Constitucional), la facultad especial otorgada a los concejos distritales por el artículo 6 de la Ley 768 de 2002.

Por lo tanto, la interpretación de dicha disposición y las consideraciones hechas por la Corte sobre su constitucionalidad, en la Sentencia C-183 de 2003, deben entenderse aplicables, igualmente, a la atribución otorgada por el artículo 26, numeral 3°, de la Ley 1617.

En todo caso, es necesario aclarar que, a diferencia de la Ley 768, que regula solamente los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, la Ley 1617 de 2013 se aplica a todos los distritos creados en el país, con excepción del Distrito Capital de Bogotá. En este sentido, el parágrafo segundo del artículo 2 estatuye:

**Parágrafo.** Las disposiciones contenidas en la presente ley, son aplicables a todos los distritos creados y que se creen, a excepción del Distrito Capital de Bogotá [se enfatiza].

Asimismo, es importante resaltar que, tal como lo disponen las dos normas legales citadas, el *responsable exclusivo* del impuesto, en estos casos, es el particular que ocupa o usa la construcción, edificación o mejora efectuada sobre el inmueble de uso público, de tal manera que, en ningún caso, la Nación o la entidad pública que figure como titular del derecho de dominio sobre el bien puede ser considerada responsable, contribuyente o sujeto pasivo de este tributo.

**c. El artículo 23 de la Ley 1450 de 2011<sup>66</sup>**

El artículo 23 de la Ley 1450 modificó el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, principalmente para aumentar las tarifas del impuesto predial unificado que los municipios pueden cobrar, y para precisar los factores jurídicos, físicos y económicos que dichas entidades territoriales deben tener en cuenta al aplicar tales tarifas. Además, añadió un párrafo segundo a la norma, del siguiente tenor:

**Artículo 23. Incremento de la tarifa mínima del impuesto predial unificado.** El artículo 4o de la Ley 44 de 1990 quedará así:

[...]

**Parágrafo 2o.** Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley" [se subraya].

Como se aprecia, esta norma ratificó que los bienes de uso público están excluidos del impuesto predial, salvo aquellos que sean expresamente gravados por la ley.

Vale la pena aclarar, en primer lugar, que esta disposición se entiende vigente, conforme a lo dispuesto en los artículos 267 de la Ley 1753 de 2015<sup>67</sup> y 336 de la Ley 1955 de 2019<sup>68</sup>, al no haber sido derogada expresamente por tales leyes.

Por otra parte, es pertinente comentar que la norma transcrita (el artículo entero) fue declarada exequible por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-077 del 15 de febrero de 2012 (expediente D-8599), en relación con los cargos de violación al principio de unidad de materia y de vulneración a la autonomía de las entidades territoriales.

Con respecto a la regla incorporada en el párrafo segundo, la Corte manifestó, en la citada providencia, que allí se «ratifica la posibilidad de gravar, mediante ley expresa, bienes de uso público en principio excluidos» [énfasis añadido].

Como se aprecia, entonces, no puede afirmarse que el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 haya excluido del impuesto predial a los bienes raíces de uso público (como si antes estuvieran gravados), sino que ratifica la exclusión de tales predios, la cual, como se ha explicado, viene desde la creación misma del impuesto, pues la ley

<sup>66</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

<sup>67</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

<sup>68</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.



nunca ha autorizado gravarlos, de manera general. La misma norma confirma también que, excepcionalmente, los bienes inmuebles de uso público pueden ser objeto del impuesto predial, en los casos y en las condiciones que disponga la ley, de manera expresa.

**d. El artículo 54 de la Ley 1430 de 2010<sup>69</sup>, modificado por las Leyes 1607 de 2012<sup>70</sup> y 2010 de 2019<sup>71</sup>**

El artículo 54 de la Ley 1430 dispuso, originalmente:

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

**Parágrafo.** 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, los será el representante de la forma contractual.

Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la administración tributaria respectiva de señalar agentes de retención frente a tales ingresos. [Se destaca].

Luego, dicha norma fue modificada por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, en los siguientes términos (se transcribe lo pertinente):

**Artículo 177.** Modifíquese el artículo 54 de la Ley 1430 de 2012 [sic], 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 [sic] el hecho gravado [...]

<sup>69</sup> Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

<sup>70</sup> Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

<sup>71</sup> Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

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 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.

[...] [Subrayas añadidas].

Finalmente, la misma disposición fue reformada por el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, así:

**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 [sic] el hecho gravado [...]

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

RECEBIDO  
MIN - DEP

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 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.

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» [se resalta].

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 correspondientes a puertos aéreos y marítimos» [se destaca].

RECEIBIDO  
MIN - DEP

Y, por último, la versión enmendada por la Ley 2010 de 2019, si bien exceptúa de la exclusión general de los bienes de uso público a «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», aclara, en seguida, que «[e]n todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados» [se enfatiza].

La expresión «en todo caso» significa, en su primera acepción, «sea lo que fuere», según el Diccionario de la Lengua Española. Igualmente, dicha locución tiene los siguientes sinónimos: «absolutamente, a pesar de todo, aun así, aún así, con todo, de cualquier manera, de todas formas, de todas maneras, de todos modos, en cualquier caso, en fin, exactamente, igualmente, mas, ojalá, pero, precisamente, sea lo que sea, sin embargo».<sup>72</sup>

Lo anterior denota claramente que, de conformidad con la norma citada, a pesar de que podrían gravarse con el impuesto predial y la contribución de valorización «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», esto no es posible en los aeropuertos y puertos no concesionados, es decir, no entregados a particulares o a otras entidades públicas mediante la celebración de un contrato de concesión.

Dicho en palabras más simples y claras, solamente es posible afectar con los tributos 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

<sup>72</sup> Fuente: <http://diccionario.sensagent.com>.

comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos [subrayamos]. Y el parágrafo tercero del mismo precepto establece que «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» [énfasis añadido].

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.

A este respecto, el Consejo de Estado, en la sentencia del 25 de mayo de 2017, antes citada, manifestó:

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, [a] "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. [Se destaca].

En este punto, vale la pena recordar que el contrato estatal de concesión, si bien constituye, hoy en día, una modalidad de los negocios de asociación público-privada (APP), regulados en la Ley 1508 de 2012<sup>73</sup>, continúa definido en el artículo 32, numeral 4°, de la Ley 80 de 1993, en los siguientes términos:

Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la

<sup>73</sup> Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.

Como se aprecia, cuando el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por la Ley 2010, se refiere a aeropuertos o puertos *no concesionados*, alude, indudablemente, a aquellos de uso público que, siendo de propiedad de la Nación o de otras entidades públicas, no han sido entregados a particulares o, eventualmente, a otras entidades públicas, mediante la celebración del contrato estatal de concesión, definido y regulado en las normas citadas. Tales aeropuertos y puertos no pueden ser gravados con el impuesto predial ni con la contribución de valorización, en ninguna de sus áreas o instalaciones, por disponerlo así la ley, en forma expresa, con la salvedad prevista, para el caso de los distritos, por el artículo 26, numeral 3°, de la Ley 1617 de 2013, según lo explicado.

Por último, vale la pena señalar que este entendimiento de las normas citadas, en relación con los casos en que los municipios y distritos pueden gravar algunas áreas de los aeropuertos y de otros bienes de uso público, ha sido respaldada, también, por la jurisprudencia del Consejo de Estado, como puede apreciarse en la sentencia del 25 de mayo de 2017, antes citada, en la cual se afirma;

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 [se subraya].

Solo habría que agregar, a lo dicho en esta providencia, que el artículo 26 de la Ley 1617 de 2013 extendió a todos los distritos la posibilidad de gravar las construcciones, edificaciones o mejoras sobre bienes de uso público que estén en manos de particulares, como atrás se explicó.

Para finalizar este acápite, es importante aclarar que las dos excepciones permitidas por la ley, para gravar con el impuesto predial o la contribución de valorización bienes de uso público de la Nación o de otras entidades públicas, que hayan sido entregados a particulares, son distintas y completamente independientes, por lo que sus elementos configurativos deben ser analizados, por separado, en cada caso concreto.

En efecto:

- La excepción prevista en los artículos 6 de la Ley 768 de 2002 y 26 de la Ley 1617 de 2013 solamente se aplica a los distritos (salvo el Distrito Capital de Bogotá); mientras que la establecida en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010

(modificado por el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019) se aplica a todos los departamentos (en relación con la contribución de valorización) y municipios, incluyendo los distritos;

- La excepción regulada en los artículos 6 de la Ley 768 de 2002 y 26 de la Ley 1617 de 2013 se refiere a todos los bienes de uso público de la Nación entregados a particulares. La salvedad prevista en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 (modificado por la Ley 2010 de 2019) es aplicable únicamente a los aeropuertos y puertos marítimos concesionados, y
- La excepción regulada en los artículos 6 de la Ley 768 de 2002 y 26 de la Ley 1617 de 2013 se refiere solamente al impuesto predial unificado; mientras que la contenida en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 (modificado por la Ley 2010 de 2019) se predica tanto del impuesto predial como de la contribución de valorización.

#### e. Los acuerdos dictados por el Concejo Municipal de Chachagüí (Nariño)

Al examinar los Acuerdos 026 de 2006 (noviembre 30) y 028 de 2017 (diciembre 29), expedidos por el Concejo Municipal de Chachagüí, cuyas copias fueron enviadas por ese municipio, en atención al requerimiento formulado por la magistrada ponente, se puede observar que dicha entidad territorial ha acogido la interpretación que la Sala acaba de explicar sobre las normas legales citadas.

Vale la pena aclarar, en primer lugar, que, mediante el primer acuerdo citado, el municipio de Chachagüí actualizó su Código de Rentas. El Capítulo I del Título Primero del Libro Primero de dicho código reglamentaba el impuesto predial unificado en esa entidad territorial. A este capítulo, pertenecía el artículo 17, que señalaba los sujetos pasivos del tributo, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 17. Sujeto pasivo.** Es sujeto pasivo del Impuesto Predial Unificado en jurisdicción del municipio de Chachagüí, la persona natural o jurídica, pública o privada, propietaria o poseedora del bien inmueble, los administradores de patrimonios autónomos por los bienes inmuebles que de él hagan parte, los herederos, administradores o albaceas de herencias yacentes o sucesiones ilíquidas.

[...]

**Parágrafo.** Los Establecimientos Públicos Nacionales y Departamentales, las Empresas Industriales y Comerciales y Sociedades de Economía Mixta del orden Nacional, Departamental y Municipal, son sujetos pasivos del impuesto predial unificado que recaiga sobre los predios de su propiedad [se resalta].

Por su parte, el artículo 32 establecía las exclusiones de dicho impuesto, así:

**ARTÍCULO 32. Exclusiones.** Están excluidos del Impuesto Predial Unificado.

[...]

3) En consideración a su especial destinación, los bienes de uso público de que trata el Artículo 674 del Código Civil.

[...] [Se destaca].

Vale la pena recordar que el concepto de *exclusión*, en materia tributaria, es distinto del de *exención*, como lo explicó la Sala de Consulta, en el Concepto 1469 de 2002, varias veces citado, pues aquel término se aplica a los hechos o situaciones que no están gravados con un tributo, por no corresponder precisamente al hecho gravable o generador de la exacción fiscal, mientras que la *exención* o exoneración se refiere a aquellas situaciones o personas que, a pesar de encontrarse gravadas, en principio, con un tributo, son liberadas o exoneradas de la respectiva obligación tributaria sustancial, por voluntad de la autoridad competente.

El Acuerdo 026 de 2006 fue derogado expresamente por el Acuerdo 028 de 2017<sup>74</sup> (artículo 570), expedido por el mismo Concejo Municipal de Chachagüí. Esto significa que el primer acuerdo citado reguló las obligaciones tributarias de los contribuyentes en Chachagüí, entre la fecha de su promulgación (noviembre 30 de 2006) y la fecha en que se publicó el Acuerdo 028 de 2017 (diciembre 29 de ese año).

Ahora bien, el Acuerdo 028 de 2017 mantiene, en primer lugar, la exclusión general de los bienes de uso público. Así lo disponen el párrafo 4° del artículo 30 y el artículo 34, literal b):

ARTÍCULO 30. TARIFAS:

[...]

PARÁGRAFO 4°: Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley.

[...]

ARTÍCULO 34.- PREDIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO PREDIAL. Los predios

---

<sup>74</sup> Por medio del cual se estructura el Estatuto Tributario del municipio de Chachagüí.



excluidos son aquellos que no deben declarar ni pagar el impuesto y son:

[...]

b) En consideración a su especial destinación, los bienes de uso público de que trata el artículo 674 del código civil.

[...]

PARÁGRAFO: En el evento que se suscite duda sobre la aplicación de este artículo, la entidad interesada deberá demostrar a la Secretaria de Hacienda o quien haga sus veces, mediante documentos idóneos, la naturaleza jurídica de este tipo de bienes, para evitar el pago de tributo por este tipo de predios. [Subrayas añadidas].

Como se observa, estas disposiciones reiteran la exclusión general de los bienes de uso público (con las salvedades que establezca la ley), tal como está previsto en las normas legales que regulan el impuesto predial, especialmente, en el parágrafo segundo del artículo 4 de la Ley 44 de 1990, incorporado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

RECIBIDO  
MIN-DEP

Por otro lado, el artículo 27 del Acuerdo 028 estatuye, en lo pertinente.

ARTÍCULO 27.- SUJETO PASIVO: Es la persona natural o jurídica, propietaria, poseedora de predios ubicados en la jurisdicción del Municipio de Chachagüí. [...]

[...]

También son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo y otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto de contratos de concesión. 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.

[...] [Se destaca].

Como se aprecia, la norma municipal acogió la posibilidad excepcional de gravar, con el impuesto predial, la tenencia que se ejerza sobre determinadas áreas e instalaciones ubicadas en inmuebles de uso público, que sean objeto de contratos estatales de concesión, tal como lo dispone el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010,

modificado por los artículos 177 de la Ley 1607 de 2012 y 150 de la Ley 2010 de 2019, conforme a lo que se ha explicado.

Debe recordarse, de todas formas, que, en este caso excepcional, el sujeto pasivo y contribuyente del impuesto predial no es la Nación ni la entidad pública que figure como propietaria del inmueble de uso público, sino el particular (o, eventualmente, la entidad estatal) que ejerza la tenencia, el uso o la explotación comercial de las zonas respectivas, dentro del bien objeto de concesión.

De todo lo señalado, la Sala concluye que los acuerdos expedidos por el Concejo Municipal de Chachagüí, para regular el impuesto predial unificado en ese municipio, desde el año 2006:

- i) No establecen, como sujeto pasivo del tributo, a la Nación ni a las unidades administrativas especiales del orden nacional, dotadas de personería jurídica;
- ii) Excluyen, por regla general, a los bienes de uso público, y
- iii) A partir del 29 de diciembre de 2017, permiten gravar con este impuesto a «los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo y otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto de contratos de concesión» [énfasis añadido].

En el caso concreto, la Sala encuentra que ninguna de las dos excepciones previstas en la ley para gravar con el impuesto predial bienes de uso público (incluso de propiedad de la Nación) puede aplicarse, porque: *i*) el municipio de Chachagüí no es un distrito, y *ii*) el aeropuerto Antonio Nariño no ha sido entregado en concesión. Adicionalmente, el municipio de Chachagüí no ha previsto, en sus normas tributarias locales, la posibilidad de gravar con el impuesto predial los bienes inmuebles de las unidades administrativas especiales con personería jurídica.

## 2. La contribución de valorización

Dado que en la consulta se pregunta también por la contribución de valorización, es necesario hacer una referencia a este tributo, aunque de forma más breve, pues dicha contribución no está involucrada en la controversia jurídica que sostienen la Aerocivil y el municipio de Chachagüí.

En relación con este gravamen, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el Concepto 1469 de 2002, analizó su naturaleza jurídica, origen y finalidad, y efectuó un recuento histórico de las normas que lo han regulado, para concluir sobre la

imposibilidad jurídica de aplicarlo a los bienes inmuebles de uso público. A este respecto, se citan los siguientes apartes:

La Sala de Consulta y Servicio Civil, al abocar el estudio de la contribución de valorización en concepto emitido el 17 de octubre de 1996, sobre la definición legal y los antecedentes de esta figura, señaló:

"Es un ingreso público que obtienen la Nación, los departamentos, el distrito capital, los municipios o cualquier otra entidad de derecho público legalmente facultada, mediante su imposición y distribución proporcional a un grupo de personas propietarias de inmuebles, con el fin exclusivo de ejecutar una o varias obras determinadas de utilidad pública que, además de un beneficio colectivo, producen uno particular para los contribuyentes, constituido por el mayor valor que adquieren sus inmuebles. En forma resumida puede decirse que la contribución de valorización está regulada, especialmente, por los artículos 3º, 4º y 8º ( aún vigentes ) de la ley 25 de 1921, la ley 1ª de 1943, el decreto legislativo 868 de 1956 (adoptado como legislación permanente por la ley 141 de 1961), los artículos 19 y 21 de la ley 25 de 1959 y el decreto 1604 de 1966 (adoptado como legislación permanente por la ley 48 de 1968), salvo los artículos 3º a 8º derogados por el decreto 3160 de 1968."

[...]

#### 2.1. Finalidad de la contribución de valorización

[...]

Luego de analizar las definiciones doctrinarias sobre la contribución de valorización y el concepto de la Sala, resulta claro que su finalidad está intrínsecamente vinculada a razones de carácter económico que se traducen en ventajas patrimoniales para el propietario de los predios adyacentes a las obras públicas a nivel nacional, departamental o municipal.

En consecuencia, si el beneficio o mejor, si el incremento patrimonial en el valor del bien inmueble de que se trate no se presenta, el hecho generador de la compensación, tampoco.

En el caso particular de los bienes de uso público, la Sala estima que en tanto éstos están fuera del comercio pues son inalienables, imprescriptibles e inembargables, la ventaja patrimonial derivada del mayor valor del bien inmueble para su propietario no se concreta.

#### 2.2. Tratamiento los bienes de uso público frente a la contribución de valorización

\*El artículo 9 de la Ley 1ª de 1943 preveía una exclusión de carácter general en torno al cobro de la contribución de valorización que cubría a todos los bienes (de uso público y fiscal) de propiedad de la Nación, así:

"No se podrá cobrar el impuesto de valorización por ningún concepto a los terrenos de propiedad de la Nación y a los establecimientos de educación, beneficencia y salud pública, y a los inmuebles amparados por lo dispuesto en el artículo 6 de la ley 35 de 1888." [...]

\*Por su parte, el Decreto 868 de 1956, disponía:

"No se podrá cobrar el impuesto de valorización por ningún concepto a los terrenos de propiedad de la Nación y a los establecimientos de educación, beneficencia y salud pública, y a los inmuebles amparados por lo dispuesto en el artículo 6 de la ley 35 de 1888." [...]

\*El Artículo 10 del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente por la ley 48 de 1968, que estableció el estatuto orgánico para la contribución de valorización por las obras nacionales, limitó el alcance de la exclusión anteriormente consagrada con base en la clasificación de los bienes de la unión, únicamente a los bienes de uso público:

"Con excepción de los inmuebles contemplados en el artículo 6 de la ley 35 de 1888 (Concordato de la Santa Sede), y de los bienes de uso público que define el 674 del Código Civil, todos los demás predios de propiedad pública o particular podrán ser gravados con la contribución de valorización, quedando suprimidas todas las exenciones consagradas en normas anteriores." [...]

\*El Decreto 1394 de 1970, por el cual, se reglamentan normas sobre valorización, en su artículo 9º previó:

"Con excepción de los inmuebles contemplados en el artículo 6º de la ley 35 de 1888 (Concordato con la Santa Sede, y de los bienes de uso público que define el artículo 674 del Código Civil), todos los demás predios de propiedad pública o particular, inclusive los bienes fiscales de la nación, se gravarán con contribuciones de valorización que se distribuyan con motivo de la construcción de obras de interés público. (Conc. art. 10 del decreto legislativo 1604 de 1966)".

\*El artículo 179 del Decreto 1222 de 1986 ó Código de Régimen Departamental, conservó la exclusión anterior, así [...]

\*El artículo 237 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986. cuyo texto, aunque tiende a limitar cada vez más las exclusiones consagradas en normas anteriores, conserva la relativa a los bienes de uso público [...]

[...]

Resulta claro, entonces, que el legislador históricamente ha contemplado como predios "excluidos" de este gravamen los que tienen por naturaleza o destinación el carácter de uso público, pues del análisis de la denominada contribución de valorización se desprende, claramente, que respecto de este tipo de bienes en

términos reales no se produce una ventaja patrimonial o un incremento que cause un enriquecimiento a su propietario.

Ahora bien, Como quiera que los Códigos de Régimen Municipal y Departamental, respectivamente, contentivos de la exclusión, fueron expedidos con anterioridad a la Constitución Política de 1991, a continuación se transcriben las disposiciones de la Carta, que resultan pertinentes en el estudio del tema.

[...]

Como la autonomía fiscal de los entes territoriales está regida por preceptos de orden superior y como, de otra parte, la Constitución de 1.991 no derogó en bloque la legislación preexistente sino apenas aquellas normas que resulten incompatibles con sus nuevas disposiciones, en concepto de esta Sala la exclusion de los bienes de uso público consagrada en los regímenes municipal y departamental vigentes desde antes de la expedición de la nueva Carta Política, está plenamente vigente pues no se trata de disposiciones que crean exenciones, ellas sí prohibidas por la Constitución, sino normas que establecen cuáles pueden ser sujetos pasivos del tributo y cuáles no (exclusiones o no sujeciones).

Adicionalmente, es pertinente mencionar que esta Sala en su análisis debe partir del principio de Constitucionalidad, máxime si tenemos en cuenta que

a. No hay pronunciamiento en contrario de la Corte Constitucional sobre los artículos 179 del Decreto 1222 de 1986 y 237 del Decreto 1333 de 1986.

b. Las disposiciones en comento tienen el carácter de "EXCLUSIÓN" o prohibición, y no de exención, pues afecta la estructura misma del tributo, en la medida en que el hecho generador consistente en el beneficio económico derivado del incremento en el valor del bien no se da por estar este tipo de bienes fuera del comercio. Razones éstas que siguen siendo perfectamente válidas a la luz de las disposiciones Constitucionales previstas en los artículos 63 y 294.

[...]

Así las cosas, la Sala estima que siendo los aeropuertos y los bienes inmuebles que forman parte de la infraestructura aeronáutica, bienes de uso público por destinación, se encuentran por disposición expresa "excluidos" de la contribución de valorización.

No sucede lo mismo respecto de los bienes inmuebles que también forman parte del patrimonio de la Unidad Administrativa Especial destinados al funcionamiento de actividades comerciales paralelas a la actividad misma del servicio de transporte aéreo, como tampoco con los bienes que, no obstante, se adquirieren con la finalidad o vocación de ampliar la infraestructura aeronáutica, y que no han sido incorporados a la misma, los cuales, por ser de carácter fiscal no se encuentran cobijados por la exclusión.

[...] como quiera que de la consulta se deduce que en algunos casos, no existe norma expresa a nivel municipal o departamental que consagre la exclusión, el análisis riguroso de los artículos 179 y 237 y del Código de Régimen Político y Municipal, cuya fuente normativa es el Decreto 1604 de 1966, permite concluir que se trata de una exclusión de carácter general que se realiza en razón a criterios que afectan la base misma del impuesto [...].

Como se aprecia, en el citado Concepto 1469 de 2002, la Sala concluyó que los bienes de uso público no podían ser gravados con la contribución de valorización, en atención a la naturaleza de tales bienes y a la finalidad que se persigue con dicho tributo.

A partir de ese momento (diciembre de 2012), el análisis y las conclusiones a las que llega la Sala, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificada por las Leyes 1607 de 2012 y 2010 de 2019, son los mismos que los efectuados para el impuesto predial, dado que esa disposición se refiere, igualmente, a la contribución de valorización.

En consecuencia, los municipios y distritos pueden gravar, con la contribución de valorización, «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» entregados en concesión, como lo establece la norma citada.

#### **D. La infraestructura aeroportuaria y la naturaleza jurídica de los aeropuertos: el caso específico del aeropuerto Antonio Nariño**

El artículo 12 de la Ley 105 de 1993<sup>75</sup> señala cuál es la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, en los siguientes términos:

**Artículo 12. Definición de integración de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación.** Se entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países. Esta infraestructura está constituida por:

---

<sup>75</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.

[...]

5. La red de ayudas, comunicaciones y meteorología del transporte aéreo, básicos para prestar los servicios de aeronavegación y la infraestructura aeroportuaria.

[...] [Se subraya].

Como se observa, la ley dispone claramente que la infraestructura aeronáutica es parte integrante de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación.

En este punto, debe recordarse que el transporte público, en general, y el transporte público aéreo, en particular, han sido calificados legalmente como un *servicio público esencial*, tal como se dispone en los artículos 5<sup>76</sup> y 68<sup>77</sup> de la Ley 336 de 1996<sup>78</sup>. Desde este punto de vista, la infraestructura de transporte constituye la infraestructura necesaria para prestar este servicio público esencial, en condiciones de seguridad, universalidad, comodidad y eficiencia.

Ahora bien, el Capítulo V de la Parte Segunda del Libro Quinto del Código de Comercio regula la infraestructura aeronáutica, en particular. Como lo dijo la Sala en el Concepto 1469 de 2002, el artículo 1808, que forma parte de este capítulo, define dicha infraestructura así:

**Artículo 1808.** 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 [se resalta].

Se tiene, entonces, que los aeródromos -o aeropuertos- hacen parte de la infraestructura aeroportuaria. Conforme al artículo 1809 *ibidem*, los aeródromos se

---

<sup>76</sup> **Artículo 5º**- El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo.

<sup>77</sup> **Artículo 68.-** El modo de transporte aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (libro quinto, capítulo preliminar y segunda parte), por el manual de reglamentos aeronáuticos que dicte la unidad administrativa especial de aeronáutica civil y por los tratados, convenios, acuerdos, prácticas internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia [se resalta].

<sup>78</sup> Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte.

definen como «toda superficie destinada a la llegada y salida de aeronaves, incluidos todos sus equipos e instalaciones» [resalta la Sala].

El artículo 1811 del mismo código clasifica los aeropuertos en públicos y privados, y dispone que los primeros son los que, «aún siendo de propiedad privada, están **destinados al uso público**» [énfasis añadido]. El mismo precepto añade que «[s]e presumen públicos los que sean utilizados para la operación de aeronaves destinadas a prestar servicios remunerados a personas distintas del propietario».

En armonía con la norma anterior, el artículo 1812 *eiusdem* dispone que, «[s]alvo las limitaciones establecidas por la autoridad aeronáutica, los aeródromos públicos podrán ser utilizados por cualquier aeronave, la cual, además, tendrá derecho a los servicios que allí se presten» [subrayas añadidas].

Como puede apreciarse, es la propia ley (artículo 1811 del Código de Comercio<sup>79</sup>) la que califica los aeropuertos públicos como de «uso público». Cuando tales aeropuertos son de propiedad de la Nación o de otras entidades públicas, es evidente que se trata de bienes de uso público, más exactamente, de uso público por destinación.

Este calificativo coincide, por lo demás, con lo dispuesto por las normas constitucionales y legales, de carácter general, sobre la clasificación de los bienes del Estado (también llamados bienes públicos, estatales o de dominio público).

En efecto, vale la pena recordar que, según el artículo 102 de la Constitución Política, «[e]l territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación».

En armonía con lo anterior, el artículo 63 *ibidem* prescribe:

**Artículo 63.** Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables [se enfatiza].

---

<sup>79</sup> Contenido en el Decreto Ley 410 de 1971, expedido por el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 16 de 1968.



Dentro de este marco constitucional, pero mucho antes de la Carta Política de 1991, el Código Civil había clasificado los bienes del Estado en *bienes fiscales* y *bienes de uso público*. Así lo dispone claramente el artículo 674:

**Artículo 674.** 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. [Se resalta].

Para la correcta interpretación y aplicación de esta norma, en el caso de la consulta, es necesario recordar que el Código Civil colombiano fue expedido en 1873, mucho antes de que se iniciara la aviación comercial en nuestro país (hacia 1919).

De ahí que el precepto citado, dentro de los bienes que menciona, a título meramente ilustrativo, no haga referencia alguna a los aeropuertos, desconocidos en aquella época. Sin embargo, puede verse que dicha norma sí hace mención a *calles, puentes y caminos*, como ejemplos de bienes de uso público (por destinación), todos los cuales forman parte de lo que se conoce, hoy en día, como *infraestructura de transporte*, la cual comprende todos los modos de transporte conocidos en la actualidad (carretero, férreo, marítimo, fluvial y aéreo).

Con base en estas disposiciones, la jurisprudencia, de vieja data, ha reiterado la clasificación de los bienes públicos en bienes fiscales y bienes de uso público.

A este respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-183 de 2003, antes citada, explicó las diferentes clases de dominio o propiedad que la Constitución Política permite:

### 3. Los bienes de dominio público

3.1. La Constitución Política y la ley, reconocen dos clases de dominio sobre los bienes: el dominio privado y el dominio público.

El primero de ellos, esto es, el dominio privado puede ser: individual como lo establece el artículo 58 superior, en el cual se garantiza la propiedad privada, la cual concibe con una función social que implica obligaciones [...] y, la colectiva, a la que hacen referencia los artículos 329 y 55 transitorio de la Carta, con las limitaciones que establecen los artículos citados en relación con su posibilidad de enajenación. Así, el

artículo 329 superior, dispone que “[l]os resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable”, y el artículo 55 transitorio ídem, se ocupa de los bienes baldíos de las zonas rurales ribereñas de las Cuencas del Pacífico, y dispone que la propiedad reconocida sobre ellos a las comunidades negras “sólo será enajenable en los términos que señale la ley”. [...]

El dominio público, por el contrario, y sin entrar en las diferentes tesis que origina la formulación de un criterio para determinar lo que es el dominio público [...] lo constituye “el conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad”<sup>80</sup>. En esta categoría se encuentran los bienes fiscales, definidos en el artículo 674 del Código Civil [...] denominados también bienes patrimoniales del Estado o de las entidades territoriales sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común<sup>81</sup>.

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.

Ahora, los bienes de uso público propiamente dicho, que pueden ser por naturaleza o por el destino jurídico<sup>82</sup>, se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales, estar destinados al uso común de todos los habitantes, y por encontrarse fuera del comercio, ser imprescriptibles e inembargables. Están definidos en la ley como aquellos que “su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio [...]” (art. 674 C.C.). [Resalta la Sala].

Como puede verse, dentro de las diferentes clasificaciones que se han hecho de los bienes públicos, se destaca la división entre bienes fiscales y bienes de uso público, que constituyen dos categorías distintas y opuestas entre sí. Los bienes de uso público, a su vez, pueden ser por naturaleza (como los ríos, las playas, los parques naturales, etc.), o por destinación (como las calles, las plazas, los puentes, etc.).

De ahí que sea necesario aclarar que la categoría de bienes *fiscales de uso público* o *de uso público fiscales* no existe en el derecho colombiano, pues se trata de dos tipos de bienes públicos distintos e incompatibles. En esa medida, un bien del Estado (sea de la Nación o de otra entidad pública) puede ser fiscal o de uso público, pero no puede ser, al mismo tiempo, de ambas clases.

<sup>80</sup> «[2] T-150/95 M.P. Alejandro Martínez Caballero».

<sup>81</sup> «[3] Cfr. José J. Gómez- Bienes Primera Parte. Corte Suprema de Justicia Sent. 26 de septiembre de 1940».

<sup>82</sup> «[4] CSJ Sent. 26 de septiembre de 1940».

Lo anterior -se precisa- no significa que los bienes fiscales no puedan volverse de uso público, por decisión del Legislador o de la entidad que sea su propietaria; o, viceversa, que algunos bienes de uso público no puedan volverse fiscales, si son *desafectados* del uso público al cual estén destinados, en los casos y con el procedimiento previstos en la ley. Pero, lo que sí resulta indiscutible es que un mismo bien no puede ser, simultáneamente, fiscal y de uso público.

Esta distinción tiene profundas e importantes consecuencias jurídicas, como las siguientes:

- i) Los bienes de uso público no pueden ser enajenados, ni gravados con hipoteca, prenda u otras garantías (pues son inalienables); mientras que los bienes fiscales sí;
- ii) Ni los bienes de uso público ni los fiscales pueden ser adquiridos por prescripción adquisitiva (usucapión), por disposición constitucional (en el caso de los primeros) y por mandato legal<sup>83</sup> (en el de los segundos);
- iii) Los bienes de uso público no pueden ser embargados nunca; los bienes fiscales son inembargables, en principio, pero pueden ser embargados excepcionalmente, en los casos previstos en la ley o señalados por la jurisprudencia (tal como se verá, más adelante);
- iv) En esa medida, los bienes de uso público no tienen valor comercial o de mercado (pues no están en el comercio), independientemente de que pueden evaluarse, por diferentes metodologías y para distintos fines (por ejemplo, para calcular el detrimento patrimonial del Estado o el daño ecológico); los bienes fiscales, en cambio, tienen un valor comercial, en las mismas condiciones que los bienes privados;
- v) Los bienes de uso público pueden ser utilizados por todas las personas, con las excepciones y dentro de los límites que establezca el Legislador (por razones de seguridad, higiene o conservación, entre otras); los bienes fiscales solo pueden ser utilizados, en principio, por las entidades públicas que los posean, salvo el uso que las mismas entidades permitan a terceros, para el adecuado cumplimiento de las funciones o los servicios públicos a su cargo, y
- vi) Finalmente, y tal como se analizó en el acápite precedente, los bienes de uso público no pueden ser gravados con el impuesto predial ni con la contribución de valorización, salvo excepcionalmente, en los casos que establece la ley; los

---

<sup>83</sup> Artículo 375, numeral 4°, del Código General del Proceso.

bienes fiscales de las entidades públicas (distintas de la Nación) pueden ser gravados con estos y otros tributos, conforme a la ley.

Ahora bien, tal como se explicó previamente, y lo manifestó la Sala en el Concepto 1469 de 2002, los aeropuertos públicos (en el sentido del artículo 1811 del Código de Comercio), que pertenecen a la Nación o a otras entidades públicas, son bienes de uso público por destinación, y no bienes fiscales, porque están destinados, en virtud de la ley, a ser utilizados por todas las personas, como regla general.

Esta calificación comprende todos los bienes inmuebles (por naturaleza, por adhesión y por destinación) que integran dichos aeropuertos, «incluidos todos sus equipos e instalaciones», como expresamente lo dispone el artículo 1809 del Código de Comercio. Es decir, que no solamente pueden catalogarse como *de uso público* las pistas de rodaje (aterrizaje o despegue), las zonas de maniobras y de parqueo, los hangares, los talleres, la torre de control, etc., sino todas las instalaciones y equipos del aeropuerto, incluyendo el edificio de la terminal, con todas las áreas que lo componen (oficinas para la atención de pasajeros, bodegas para equipajes, salas de espera, corredores, túneles e instalaciones de acceso a los aviones, salas de emigración e inmigración, baños públicos, enfermería, zonas comerciales y demás instalaciones abiertas al público, etc.).

Destaca la Sala que, bajo una visión moderna, integral y comprehensiva de lo que constituye, hoy en día un aeropuerto, no solamente deben entenderse como bienes de uso público los espacios utilizados por las aeronaves y el personal aeronáutico, sino todas las instalaciones, equipos y demás bienes utilizados comúnmente por las tripulaciones, los empleados del aeropuerto, los pasajeros y sus acompañantes, por razones de higiene, alimentación, salud, seguridad, descanso, comunicación o comodidad, siempre que tengan, de alguna manera, relación directa con las necesidades de quienes se transportan por vía aérea.

En esa medida, solo quedarían por fuera de esta calificación (bienes de uso público), aquellos que, aun estando dentro de la terminal, o en otras zonas del aeropuerto, estén destinados al uso exclusivo o particular de alguna persona privada o entidad pública, sin ninguna relación o conexidad con la operación aeronáutica o el servicio de transporte aéreo. Este podría ser el caso, por ejemplo, de bodegas, oficinas, almacenes u otras instalaciones que sean ocupadas por particulares o entidades públicas para fines completamente ajenos a la satisfacción de las necesidades propias del transporte aéreo y de sus usuarios.

Es importante aclarar que el calificativo *de uso público* dado a un bien del Estado no significa: *i*) que dicho bien, en su integridad, deba estar disponible para su acceso y uso, por parte de todas las personas, en cualquier momento (cualquier día y a

cualquier hora), sin limitación alguna, ni *ii*) que todo o parte de ese bien no pueda ser entregado transitoriamente a otra entidad pública e, incluso, a un particular.

En efecto, aun en los bienes de uso público por naturaleza, como las playas, los ríos, etc., las autoridades competentes pueden reglamentar y restringir su acceso y uso, por razones de seguridad, de sanidad, de comodidad o de conservación, entre otras. Con mayor razón, esto puede suceder con los bienes de uso público por destinación.

En el caso particular de los aeropuertos, es evidente que, por razones de seguridad aeroportuaria, principalmente, existen zonas vedadas al público, en general, y otras que solamente pueden utilizarse en determinados horarios y en ciertas condiciones, o por determinado grupo de personas, como sucede con las pistas, las zonas de parqueo o maniobra de los aviones, etc., pero también con instalaciones ubicadas dentro de los terminales, como las salas de espera y embarque, las oficinas de las aerolíneas, las zonas de inspección de equipaje, etc. Nada de ello desvirtúa el carácter de uso público de tales áreas, por las razones que se vienen explicando y, principalmente, porque todas ellas forman parte de un conjunto (denominado aeropuerto) que está destinado a permitir la prestación segura y adecuada del servicio público de transporte aéreo de pasajeros y cosas.

Algo similar puede decirse con los establecimientos comerciales abiertos al público que operan dentro de las instalaciones del aeropuerto, como los parqueaderos, cafeterías, restaurantes, droguerías, casas de cambio, etc., pues, si bien son explotados económicamente por particulares (en su mayoría), su existencia tiene como justificación principal la de suministrar bienes y servicios que requieren normalmente los usuarios de un aeropuerto, como los tripulantes, el personal de tierra, los pasajeros y sus acompañantes.

Así lo ratifica lo dispuesto en los *Reglamentos Aeronáuticos de Colombia*, con relación a las áreas que integran un aeródromo, así como a las restricciones que existen para algunas de ellas. En este punto, el numeral 14.1. (definiciones) de la Parte Decimocuarta de los citados Reglamentos, incorporada por la Resolución 01092 del 13 de marzo de 2007<sup>84</sup>, dictada por la Aerocivil, señala, en lo pertinente:

**Áreas del aeródromo:** Un aeródromo esta [sic] integrado por el lado aire y lado tierra.

**a. Lado Aire:** Esta [sic] compuesto por el área de movimiento de aeronaves, pistas, calles de rodaje, taxeos [sic], hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la

---

<sup>84</sup> Por la cual se adoptan unas normas sobre Aeródromos, Aeropuertos y Helipuertos y se adicionan como Parte Décimo Cuarta a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.

operación de aeronaves y que por su naturaleza el ingreso a esas áreas está sujeto a restricción y/o control del explotador del aeródromo.

b. **Lado Tierra:** Esta compuesta [sic] por los edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos del aeropuerto, se dividen en:

1. **Áreas públicas:** Son edificios, instalaciones y servicios dispuestos para el uso del público en general sin restricción en su ingreso.

2. **Área restringida:** Son edificios, instalaciones y servicios exclusivos [sic] a aquellas personas, mercancías y/o vehículos que dispongan de autorización otorgada por el explotador del aeropuerto que habilite su ingreso.

[...] [Subrayas añadidas].

Vale la pena aclarar, asimismo, que la naturaleza de uso público de un determinado bien del Estado no impide, desde el punto de vista jurídico, que su tenencia se entregue a un particular, de manera transitoria y por razones de interés general, de conformidad con los requisitos y los procedimientos previstos en la ley, siempre que no se impida, de forma absoluta, su uso y disfrute por parte de otras personas, ni se desvirtúe la finalidad para la cual fue adquirido o existe. A este respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-183 de 2003, antes citada, manifestó:

3.3. [...] cabe advertir que la vocación de los bienes de uso público es su utilización y disfrute colectivo en forma libre, sin perjuicio de las restricciones que en beneficio del grupo social mismo, puedan ser impuestas por parte de las autoridades competentes, de ahí su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables que les otorga el artículo 63 de la Carta. 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. [...]

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 [...] [énfasis añadido].

En sentido similar, el artículo 679 del Código Civil dispone que «[n]adie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la Unión» [se resalta].

Finalmente, vale la pena agregar que, en la actualidad, el Estado también puede autorizar a particulares el uso legítimo y transitorio de bienes de uso público, mediante ciertas modalidades de contratos estatales, regulados en la ley como el de concesión.

En relación con la viabilidad de que las entidades públicas celebren contratos de arrendamiento sobre bienes de uso público, debe registrarse que la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante sentencia del 14 de agosto de 2018<sup>85</sup>, unificó expresamente su jurisprudencia, en el sentido de considerar que no es posible, desde el punto de vista jurídico, que las entidades estatales suscriban esta clase de contratos sobre bienes de uso público.

En dicha providencia, esta corporación, luego de citar ampliamente la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado sobre la materia, por intermedio de sus diferentes secciones, y de resumir las distintas posiciones que se han asumido, a lo largo del tiempo, explicó la necesidad de unificación jurisprudencial sobre este punto concreto, y resumió así la posición unificada:

### 3.5. Necesidad de Unificar

De la lectura de los anteriores apartes jurisprudenciales se advierte claramente que la cuestión de si los bienes de uso público se pueden entregar en arrendamiento no es pacífica.

Siendo ello así, resulta imperioso unificar el tratamiento jurídico de esta clase de bienes de modo que se ofrezca seguridad en torno a este tópico para la autoridad administrativa encargada de su custodia y gestión.

3.5.1. Pues bien, la Sección Tercera, en sus más recientes pronunciamientos, se ha inclinado por circunscribir la posibilidad de que los particulares usufructúen bienes de uso público al contrato de concesión y, por contera, niega toda posibilidad de arrendamiento, pues a su juicio, la naturaleza de este contrato implica entregar el uso

---

<sup>85</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de unificación del 14 de agosto de 2018, radicada con el número 05001-33-31-003-2009-00157-01 (AP) REV-SU. Es pertinente mencionar que, frente a la posición mayoritaria plasmada en esta providencia, seis magistrados salvaron el voto, total o parcialmente, y uno lo aclaró.

y goce exclusivo del bien al arrendatario, cuestión ésta que desconoce características esenciales de los bienes de uso público, tales como que están al servicio de toda la comunidad y por ende son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Incluso han determinado que cuando quiera que se celebre el contrato de arrendamiento sobre los citados bienes, ese negocio es nulo por tener objeto ilícito.

3.5.2. Por su parte las Secciones Quinta, Cuarta y Primera del Consejo de Estado le han dado un tratamiento diferente al tema, señalando que los bienes de uso público no ostentan un carácter absoluto y que por ello pueden ser objeto de arrendamiento. Como se observó, en los pronunciamientos de estas secciones es indiferente el tipo de vínculo contractual que recaiga sobre el bien, pues lo cierto es que en cualquiera de las aludidas fórmulas debe prevalecer la finalidad de uso colectivo a la que están destinados.

3.5.3. Bajo tales premisas, y habida cuenta de que el problema jurídico en el caso bajo examen se sustrae a determinar la procedencia del contrato de arrendamiento para bienes de uso público [...] debe la Sala unificar el punto prohiendo la posición que la Sección Tercera ha venido sosteniendo, en cuanto a que la característica de exclusividad del contrato de arrendamiento hace improcedente que un bien de uso público pueda reputarse como su objeto, dado que tal carácter es ajeno al concepto de este tipo de bienes.

[...]

Vistas así las cosas, la Sala unifica su criterio, en el sentido de afirmar que el contrato de arrendamiento no puede ser utilizado para entregar bienes de uso público para su aprovechamiento<sup>86</sup>, quedando abierta la posibilidad a que se utilicen otras fórmulas contractuales o unilaterales, como el contrato de concesión, o la expedición de licencias o permisos para ese efecto. [Se resalta].

Ahora bien, dado que el objeto de esta consulta no incluye el de establecer la posibilidad de celebrar contratos de arrendamiento sobre bienes de uso público, la

<sup>86</sup> «[47] Sobre el punto es preciso traer a colación el análisis del doctor José Alejandro Bonivento Hernández:

"c) **Que la cosa no esté prohibida por la ley para ser arrendada. El principio general es que todas las cosas se pueden arrendar. Las excepciones surgen de las prohibiciones de ley. [...]**

No se pueden arrendar:

[...]

d) Las cosas comunes, es decir, los bienes de uso público, etc." (Subrayas de la Sala).

(Bonivento Fernández, José Alejandro. "Los principales contratos civiles, y su paralelo con los comerciales". Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2008, p. 406)».



Sala de Consulta y Servicio Civil se abstendrá, en esta ocasión, de ahondar más sobre este punto o de expresar su opinión al respecto.

Asimismo, como la Sala no cumple funciones judiciales, que le permitan o le impongan el deber de declarar, por ejemplo, la nulidad absoluta de un contrato estatal, tampoco hará manifestación alguna acerca de la validez de los contratos de arrendamiento celebrados por la Aerocivil, en este caso concreto, sobre diferentes locales y espacios del aeropuerto Antonio Nariño.

Lo que es importante resaltar, para efectos de esta consulta, es que el uso eventualmente prohibido, ilegal o indebido de un bien de uso público, o de parte de este, no convierte a dicho bien, o a la sección respectiva, en un bien fiscal. Si fuera así, bastaría, entonces, con que se hiciera o se permitiera la utilización inadecuada de un bien de uso público, para que este se convirtiera, por esa sola circunstancia, en un bien fiscal, y que, a partir de ese momento, pudiera enajenarse libremente gravarse con garantías o hasta embargarse.

Por el contrario, la protección constitucional y legal de los bienes de uso público exige que estos mantengan dicho carácter mientras el Legislador, directamente, o alguna otra autoridad competente, con autorización previa de la ley, no los transforme consciente y expresamente en bienes fiscales, lo que puede ocurrir, especialmente, con los bienes de uso público por destinación<sup>87</sup>. Esto se denomina *desafectación*.

A este respecto, el Consejo de Estado, en reciente sentencia<sup>88</sup>, ha explicado:

### 3.2. La desafectación de los bienes de uso público

La *desafectación* ha sido definida<sup>89</sup> como el fenómeno jurídico por el cual un bien que ostenta la calidad de uso público deja de serlo, por cuanto cambia su calidad de bien de dominio público a la de un bien patrimonial ya sea del Estado o de los particulares. La misma -se aclara-, no consiste en una extinción del dominio sino en una modificación del régimen jurídico que se le aplica.

El legislador, como antes se dijo, estableció una garantía en relación con los bienes de uso público consistente en que solamente pueden desafectarse para tal uso por decisión de los concejos municipales o distritales, y con la condición de que sean

<sup>87</sup> Ya que los bienes de uso público *por naturaleza*, como los ríos o las playas, mantienen ese carácter mientras existan y conserven las condiciones físicas que permiten su uso por toda la comunidad.

<sup>88</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 15 de marzo de 2018, rad. n.º 05001-23-31-000-2006-03673-01.

<sup>89</sup> «[11] Corte Constitucional, Sentencia T-150 de 1995, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero».

reemplazados por otros bienes de características equivalentes. Esta exigencia obedece a la necesidad de que la comunidad mantenga para su uso y goce un bien semejante al que inicialmente se encontraba afecto al uso público.

De acuerdo con lo previsto en el inciso primero del artículo 6º de la Ley 9ª de 1989<sup>90</sup>, “[e]l destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el consejo intendencial, por iniciativa del alcalde o intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes”.

En esta misma dirección, el artículo 4º del Decreto 1504 de 1998<sup>91</sup> dispone que “[e]l destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público no podrá ser variado sino por los Concejos Municipales o Distritales a través de los planes de ordenamiento territorial o de los instrumentos que los desarrollen aprobados por la autoridad competente, siempre que sean sustituidos por otros de características y dimensiones equivalentes o superiores”, y precisa que “[l]a sustitución debe efectuarse atendiendo criterios, entre otros, de calidad, accesibilidad y localización”.

Los bienes que van a ocupar el lugar de los bienes cuyo uso público fue variado, a su vez, deben ser afectados por la autoridad local para su destinación al uso, goce y disfrute de la colectividad.

Como se infiere, la desafectación de bienes de uso público exige la adopción de una decisión consciente, expresa y motivada de la autoridad competente, con fundamento en la ley, y siempre que los bienes desafectados sean sustituidos por otros equivalentes, que también sean destinados al uso público.

A lo anterior debe agregarse que, cuando no se trate de bienes completos, sino de áreas, partes o secciones de un bien, la zona o parte correspondiente tendría que ser previamente individualizada y *desenglobada* (en el caso de los inmuebles), para que pueda ser posteriormente desafectada y destinada a otro fin o, incluso, enajenada.

#### **Apéndice: El caso particular del aeropuerto Antonio Nariño, de Chachagüí**

De acuerdo con el certificado catastral emitido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) el 19 de agosto de 2021, y remitido a la Sala, por solicitud del consejero de Estado (e) que fungía como ponente, el mismo aeropuerto ocupa un globo de terreno de 86 hectáreas 5.285 metros cuadrados, y tiene un área

<sup>90</sup> «[12] Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones».

<sup>91</sup> «[13] Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial».

construida de 1.077 metros cuadrados. En los registros del IGAC, dicho inmueble aparece a nombre de la Aerocivil.

Sin perjuicio de la información anterior, los datos y los documentos suministrados por la Aerocivil, la Superintendencia de Notariado y Registro -Superintendencia Delegada para el Registro- y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pasto permiten colegir que el aeropuerto Antonio Nariño está construido sobre tres lotes ubicados en el municipio de Chachagüí, que se distinguen así:

- i) Un predio con una extensión de 220 metros de ancho por 116,5 metros de largo, al que le corresponde el folio de matrícula inmobiliaria 240-132419.

Este inmueble fue adquirido por la Nación, mediante contrato de compraventa celebrado con la señora Silvia Miranda de González, que consta en la escritura pública número 87 del 20 de enero de 1954, otorgada en la Notaría Segunda de Pasto, e inscrita el 5 de marzo de 1954.

Según el respectivo certificado de libertad y tradición, emitido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pasto, no aparecen inscripciones adicionales, por lo que dicho lote es, actualmente, propiedad de la Nación.

- ii) Un segundo inmueble, con una extensión de 80 hectáreas, al que le corresponde el folio de matrícula inmobiliaria 240-132418.

Este predio fue adquirido por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, por prescripción adquisitiva, declarada a su favor mediante sentencia del 15 de septiembre de 1999, dictada por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Pasto, y confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, en providencia del 24 de enero de 2000, inscritas el 28 de marzo de 2000.

Según el respectivo certificado de libertad y tradición, emitido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pasto, no aparecen inscripciones posteriores, por lo que dicho lote figura, actualmente, a nombre de la Aerocivil.

Debe tenerse en cuenta que, como se explicará más adelante, la Aerocivil fue dotada de personería jurídica y patrimonio propio, desde 1992, por lo que tiene capacidad legal para adquirir y poseer bienes muebles e inmuebles

- iii) Un tercer predio, sin información sobre su área, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria número 240-118928.

Este inmueble fue adquirido por la Aerocivil por prescripción adquisitiva del derecho de dominio, declarada a su favor, mediante las mismas sentencias indicadas en el numeral anterior, inscritas el 28 de marzo de 2000.

No aparecen otras anotaciones en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria, por lo que dicho bien figura, igualmente, a nombre de la Aerocivil.

De la información anterior se concluye que el aeropuerto Antonio Nariño fue construido y opera sobre un predio de propiedad de la Nación y dos inmuebles de propiedad de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

### **E. La Aeronáutica Civil: naturaleza jurídica, objeto y patrimonio**

Mediante la Ley 89 de 1938<sup>92</sup>, se autorizó al Gobierno Nacional para organizar la Dirección General de Aeronáutica Civil (artículo 85), que estaría «encargada exclusivamente de todo lo relacionado con los servicios de aeródromos y rutas aéreas, radioelectricidad, aerología, policía aérea nacional, supervigilancia del personal, material e instalaciones destinadas a la aeronáutica civil, así como de la navegación aérea, trabajos aéreos, sanidad y administración aeronáutica de la aeronáutica civil» (artículo 84).

Posteriormente, con el Decreto 1956 de 1951, se creó el Departamento Nacional de Aeronáutica Civil, y se adscribió al entonces Ministerio de Obras Públicas.

Luego, con el Decreto 3269 de 1954, se creó la entidad denominada Empresa Colombiana de Aeródromos (ECA), encargada de la construcción, mejora, mantenimiento, administración y operación de los aeropuertos públicos, entre otras funciones.

Años después, mediante el Decreto 1721 de 1960<sup>93</sup>, se constituyó el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, que fue reorganizado, posteriormente, con el Decreto 3146 de 1968<sup>94</sup>. Por medio de este último, se creó el Fondo Aeronáutico Nacional (FAN), como un fondo con personería jurídica «encargado de atender los gastos que demande la adquisición, construcción, administración y mantenimiento

---

<sup>92</sup> Sobre aeronáutica civil.

<sup>93</sup> [P]or medio del cual se crea y organiza el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, y se fijan sus funciones.

<sup>94</sup> Por el cual se reorganiza el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, se fijan sus funciones y se crea el Fondo Aeronáutico Nacional.

de las obras de infraestructura aeroportuaria y en general los servicios que en materia de operación de los aeropuertos y de las ayudas de navegación debe prestar el Estado» (artículo 43).

Mediante el Decreto 2171 de 1992<sup>95</sup>, se ordenó la fusión del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y el Fondo Aeronáutico Nacional, de lo cual surgió la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, como una «entidad de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Transporte, para ejercer las funciones de la Autoridad Aeronáutica en todo el territorio nacional».

RECEBIDO  
MIN-DEP

La Aerocivil fue reorganizada, más adelante, con el Decreto 260 de 2004, modificado por el Decreto 823 de 2017, entre otros. Estos decretos mantienen la naturaleza jurídica de dicha entidad, como unidad administrativa especial, de carácter técnico, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Transporte.

El objetivo general de la Aerocivil consiste en «garantizar el desarrollo de la aviación civil y de la administración del espacio aéreo en condiciones de seguridad y eficiencia, en concordancia con las políticas, planes y programas gubernamentales en materia económico-social y de relaciones internacionales» (artículo 3).

Asimismo, es importante mencionar, para los efectos de esta consulta, que, según el artículo 2 *ibidem* (modificado por el artículo 1 del Decreto 823 de 2017), la Aerocivil es la «autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional», y tiene, entre otras funciones, «bajo su responsabilidad la operación, explotación y provisión de servicios aeroportuarios de los aeródromos a su cargo» [se destaca].

En armonía con lo anterior, el artículo 1782 del Código de Comercio dispone:

**Artículo 1782.** Por "autoridad aeronáutica" se entiende el [entonces] Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha Jefatura.

Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos.

---

<sup>95</sup> Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.

Igualmente, el artículo 5 del Decreto 260 de 2004, modificado por el artículo 2 del Decreto 823, señala las funciones específicas de la Aerocivil, entre las cuales vale la pena resaltar, para los efectos de este concepto, las siguientes:

Artículo 5°. Funciones de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil). Son funciones generales de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), las siguientes:

RESERVADO  
MIN - DEP

[...]

14. Ejecutar las actividades necesarias para administrar, mantener y operar la infraestructura aeronáutica de su competencia.

15. Dirigir, planificar, operar, mantener y proveer, en lo de su competencia, los servicios de navegación aérea.

[...]

21. Promover e implementar estrategias de mercadeo y comercialización que promuevan el desarrollo, crecimiento y fortalecimiento de los servicios del sector aéreo y aeroportuario.

[...]

26. Realizar todas las operaciones administrativas y comerciales para el cabal cumplimiento de su objetivo.

[...] [Subrayas añadidas].

En relación con sus ingresos y patrimonio, es importante señalar que el artículo 4 *ejusdem* establece que la Aerocivil tendrá, entre otras fuentes de ingresos, las siguientes:

1. Los aportes que reciba del Presupuesto Nacional.

2. Los bienes que posea la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil, y los que adquiera a cualquier título.

3. Las sumas, valores o bienes que la Unidad reciba por la prestación de servicios de cualquier naturaleza y demás operaciones que realice en cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas.

4. Las sumas, valores o bienes que la Unidad reciba por la enajenación o arrendamiento de cualquiera de los bienes de su propiedad o de los que administre en nombre de la Nación.

[...]

8. Las tasas, tarifas y derechos por la prestación de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios o los que se generen por las concesiones, autorizaciones, licencias o cualquier otro tipo de ingreso o bien patrimonial. [Énfasis añadido].

Como puede inferirse claramente de las normas citadas, una de las funciones otorgadas a la Aerocivil, desde su creación, es la construcción, mantenimiento, operación y administración de la infraestructura aeroportuaria, que incluye los aeródromos públicos a su cargo. En desarrollo de dicha función y para el cumplimiento de los objetivos que le han sido asignados legalmente, la Aerocivil puede realizar diferentes actividades y operaciones, expedir actos administrativos y celebrar contratos, inclusive de naturaleza mercantil, de cuya ejecución puede recibir ingresos.

En este punto, vale la pena recalcar que la Aerocivil, además de obtener recursos del Presupuesto General de la Nación, puede generar sus propios ingresos, derivados de las tasas o contribuciones que la ley ha destinado para su financiamiento y de los servicios que preste, incluyendo el arrendamiento de cualquiera de sus bienes o de aquellos que «administre, en nombre de la Nación».

#### **F. La inembargabilidad de los bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación. Excepciones**

Con relación a este último asunto, vale la pena reiterar, en primer lugar, lo que dispone, en lo pertinente, el artículo 63 de la Carta Política: «Los bienes de uso público [...] y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables» [se resalta].

Así, la Constitución ha deferido al Legislador establecer el régimen de inembargabilidad con el que pueden estar protegidos algunos bienes.

En esa medida, el artículo 12 del Decreto 111 de 1996, que contiene el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación y compila lo dispuesto en las Leyes (orgánicas) 38 de 1989<sup>96</sup>, 225 de 1995<sup>97</sup> y 179 de 1994<sup>98</sup>, dispone que los principios del sistema presupuestal colombiano son los de planificación, anualidad,

<sup>96</sup> Normativo del Presupuesto General de la Nación.

<sup>97</sup> Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.

<sup>98</sup> Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto.

universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis.

Sobre el principio de inembargabilidad, el artículo 19 del mismo Estatuto (artículo 16 de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 6 de la Ley 179 de 1994) preceptúa:

**Artículo 19. Inembargabilidad.** Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta. [Se resalta].

Vale la pena aclarar que la inembargabilidad de las rentas y bienes incorporados al Presupuesto General de la Nación, también se encuentra prevista, actualmente, en el artículo 594, numeral 1°, del Código General del Proceso, así:

**Artículo 594. Bienes inembargables.** Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.  
[...]

**Parágrafo.** Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

[...] [Se destaca].



En el caso particular, es pertinente mencionar que, fuera de lo explicado en el acápite anterior, sobre el patrimonio y las fuentes de ingresos de la Aerocivil, en el «Certificado de inembargabilidad» emitido el 16 de abril de 2021, por el coordinador del Grupo de Presupuesto de dicha entidad, y allegado por la Aerocivil en el curso de esta actuación, se informa que dicha unidad administrativa «se encuentra identificada con la sección presupuestal 24-12-00», y que «sus rentas y recursos [...] están incorporados en el Presupuesto General de la Nación [...]».

Ahora bien, es importante mencionar que el artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto fue declarado exequible por la Corte Constitucional, en forma condicional, en la Sentencia C-354 del 4 de agosto de 1997 (expediente D-1533), *«bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos»*.

RECORRIDO  
MIN - DEP

En esta providencia, la Corte reiteró que el principio de inembargabilidad de los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación es la regla general y tiene un claro sustento constitucional, no solo por las competencias del Congreso de la República para establecer aquellos otros bienes que se consideren inembargables (artículo 63) y para regular el sistema presupuestal del país (artículos 151 y 352), sino también por la necesidad de proteger los bienes y las rentas del Estado, que están destinados, por definición, a la satisfacción de las necesidades colectivas, de acuerdo con los objetivos y las funciones asignados a cada entidad y organismo público.

No obstante, dicha corporación también recordó que este principio no es absoluto, por lo que deben reconocerse algunas excepciones, que buscan garantizar otros valores y derechos fundamentales<sup>99</sup>. Desde esta perspectiva, aparte de las medidas cautelares que se dicten para lograr la efectividad de los créditos laborales que no hayan sido satisfechos por el Estado dentro del plazo que le otorga la ley, la Corte se refirió, en la sentencia citada, a otras dos salvedades:

---

<sup>99</sup> En relación con las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, pueden consultarse las siguientes sentencias de la Corte Constitucional, entre otras: C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T-262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T1195 de 2004.

- i) Las obligaciones impuestas a entidades públicas mediante sentencias judiciales en firme, que no hayan sido pagadas dentro del plazo máximo señalado [en ese entonces] por el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo [hoy en día, por el artículo 192 del CPACA]. En este caso, la respectiva acreencia puede ser cobrada mediante un proceso ejecutivo, con medidas cautelares contra los bienes y recursos del Estado, incluso, aquellos incorporados al Presupuesto General de la Nación.
- ii) Las obligaciones a cargo del Estado que sean claras, expresas y exigibles, y hayan sido reconocidas en un contrato, un acto administrativo u otro título legalmente válido, siempre que no hayan sido satisfechas dentro del mismo término indicado en el numeral anterior.

RECORRIDO  
MIN-DEP

Sobre este último aspecto, la Corte explicó:

Podría pensarse, que sólo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados como lo indica la norma acusada, no así los demás títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración. Sin embargo ello no es así, porque no existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

[...]

En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos [sic], deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

Sin embargo, debe advertir la Corte que cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, según se desprende de la aludida sentencia C-103 y que en el evento de que se produzca un acto

administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración, como se expresó en la sentencia T-639/96<sup>100</sup>. [Se resalta].

La constitucionalidad del principio general de inembargabilidad de las rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación, con las tres excepciones mencionadas, se ha mantenido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tal como puede apreciarse en la Sentencia C-1154 del 26 de noviembre de 2008 (expediente D-7297), de la cual se transcriben los siguientes extractos.

#### 4.- El principio de inembargabilidad de recursos públicos

4.1.- El artículo 63 de la Carta representa el fundamento constitucional del principio de inembargabilidad de recursos públicos. La norma señala algunos de los bienes que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, a la vez que faculta al Legislador para incluir en esa categoría otro tipo de bienes:

[...]

En diversas oportunidades esta Corporación se ha pronunciado acerca del principio de inembargabilidad de recursos públicos, explicando que tiene sustento en la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado. La línea jurisprudencial al respecto está integrada básicamente por las Sentencias C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-555 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003, T-1105 de 2004 y C-192 de 2005. Desde la primera providencia que abordó el tema en vigencia de la Constitución de 1991, la Corte ha advertido sobre el riesgo de parálisis del Estado ante un abierto e indiscriminado embargo de recursos públicos:

[...]

4.2.- Sin embargo, la jurisprudencia también ha dejado en claro que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que por el contrario debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En esa medida, la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros. [...]

---

<sup>100</sup> «[8] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa».

[...]

4.3.- En este panorama, el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

4.3.1.- La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que “en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”. [...]

[...]

4.3.2.- La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), “bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto [...]”

Esta postura también ha sido reiterada de manera uniforme en la jurisprudencia constitucional<sup>101</sup>.

4.3.3.- Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que

---

<sup>101</sup> «[48] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras».

reconocen una obligación clara, expresa y exigible. En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. Esta Corporación indicó lo siguiente:

"Cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo".

En la Sentencia C-354 de 1997, la Corte aclaró que esta circunstancia se explica en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial<sup>102</sup>. [...]

4.4.- Las reglas de excepción anteriormente descritas lejos de ser excluyentes son complementarias, pero mantiene plena vigencia la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación. Además, en el caso de la ejecución de sentencias y títulos ejecutivos emanados de la administración, la posibilidad de embargo exige que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado. [La Sala resalta].

Como se observa, la línea jurisprudencial de la Corte ha sido constante en sostener el fundamento constitucional del principio de inembargabilidad de los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, como regla general, y en justificar, al mismo tiempo, la existencia de las tres excepciones que se han mencionado, por la necesidad de proteger otros valores, principios y derechos constitucionales.

De estas tres excepciones, vale la pena destacar, para los efectos de esta consulta, aquella referida a las obligaciones claras, expresas y exigibles que consten íntegramente en actos administrativos, siempre que tales créditos no hayan sido pagados por la entidad pública deudora, dentro del plazo establecido en la ley. Dicho término, hoy en día, es de diez (10) meses, conforme a lo prescrito en el artículo 192 del CPACA (Ley 1437 de 2011).

---

<sup>102</sup> « [49] Las Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-793 de 2002 y C-566 de 2003, reiteran esta postura».

Ahora bien, dado que la obligación que cobra el municipio de Chachagüí es de naturaleza tributaria, es importante citar, en primer lugar, lo que dispone el artículo 518 del Estatuto Tributario vigente de dicha entidad territorial (Acuerdo 028 de 2017):

**ARTÍCULO 518.- COBRO DE LAS OBLIGACIONES.** Para el cobro de las deudas fiscales, por concepto de impuestos, retenciones, anticipos, intereses [sic] sanciones municipales, deberá seguirse el proceso administrativo de cobro que se establece en el título VIII del Libro V del Estatuto Tributario Nacional [se resalta].

Esta norma municipal desarrolla el mandato legal contenido en los artículos 66<sup>103</sup> de la Ley 383 de 1997<sup>104</sup>, 59<sup>105</sup> de la Ley 788 de 2002<sup>106</sup> y 5<sup>107</sup> de la Ley 1066 de 2006<sup>108</sup>, que obliga a las entidades territoriales a utilizar el mismo procedimiento previsto en el Estatuto Tributario nacional, para las gestiones de fiscalización

RESOLUCIÓN  
MIN-DEP

<sup>103</sup> **Artículo 66. Administración y control.** Los municipios y distritos, para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por ellos, aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional [se destaca].

<sup>104</sup> Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones.

<sup>105</sup> **Artículo 59. Procedimiento tributario territorial.** Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos. [Subrayas añadidas].

<sup>106</sup> Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

<sup>107</sup> **Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas.** Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

[...]

**Parágrafo 2o.** Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1o y 2o del artículo 820 del Estatuto Tributario.

[...] [Se destaca].

<sup>108</sup> Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.

liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro de los tributos administrados por dichas entidades.

En efecto, el citado Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) regula, de maera especial, el procedimiento administrativo de cobro coactivo de esta clase de obligaciones. Sobre los documentos que prestan mérito ejecutivo para el inicio de este tipo de actuaciones, el artículo 828 *ibidem* preceptúa:

**Artículo 828. Títulos ejecutivos.** Prestan mérito ejecutivo:

1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.
2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.
3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijan sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.
4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.
5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales.

**Parágrafo.** Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales.

Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente.

Según lo previsto en el artículo 498 del Acuerdo 028 de 2017, emitido por el Concejo de Chachagüí, las liquidaciones oficiales que puede expedir dicho municipio son las liquidaciones de corrección aritmética, de revisión y de aforo. En relación con esta última, el artículo 514 *ibidem* dispone:

**ARTÍCULO 514- LIQUIDACIÓN DE AFORO.** Una vez agotado el procedimiento previsto en el Artículo anterior se podrá determinar la obligación tributaria al contribuyente obligado a declarar que no hubiere presentado la declaración, mediante

RESERVADO  
MIN-DEP

la práctica de una liquidación de aforo, que se debe notificar dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar.

Igualmente habrá lugar a practicar liquidación de aforo, cuando no existiendo la obligación legal de declarar, presentar relación o informe, se compruebe la existencia de hechos generadores del tributo.

La explicación sumaria de aforo tendrá como fundamento el Acta de visita, la declaración de renta o ventas u otras pruebas surgidas del proceso de investigación tributaria.

Ahora bien, en relación con las medidas cautelares que pueden practicarse en los procesos de cobro coactivo de naturaleza tributaria, el artículo 837 del Estatuto Tributario dispone, en lo pertinente:

**Artículo 837. Medidas preventivas.** Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.

[...]

Sobre la inembargabilidad de algunos bienes y la forma de practicar las medidas cautelares sobre cuentas bancarias, el artículo 837-1 del mismo Estatuto, modificado por los artículos 9 de la Ley 1066 de 2006 y 34 de la Ley 1430 de 2010, prescribe:

**Artículo 837-1. Límite de inembargabilidad.** Para efecto de los embargos a cuentas de ahorro, librados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dentro de los procesos administrativos de cobro que esta adelante contra personas naturales, el límite de inembargabilidad es de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]

En el caso de procesos que se adelanten contra personas jurídicas no existe límite de inembargabilidad.

No serán susceptibles de medidas cautelares por parte de la DIAN y demás entidades públicas, los bienes inmuebles afectados con patrimonio de familia inembargable o con afectación a vivienda familiar, y las cuentas de depósito en el Banco de la República.

No obstante no existir límite de inembargabilidad, estos recursos no podrán utilizarse por la entidad ejecutora hasta tanto quede plenamente demostrada la acreencia a su



favor, con fallo judicial debidamente ejecutoriado o por vencimiento de los términos legales de que dispone el ejecutado para ejercer las acciones judiciales procedentes.

Los recursos que sean embargados permanecerán congelados en la cuenta bancaria del deudor hasta tanto sea admitida la demanda o el ejecutado garantice el pago del 100% del valor en discusión, mediante caución bancaria o de compañías de seguros. En ambos casos, la entidad ejecutora debe proceder inmediatamente, de oficio o a petición de parte, a ordenar el desembargo.

La caución prestada u ofrecida por el ejecutado conforme con el párrafo anterior, deberá ser aceptada por la entidad.

RESERVADO  
TAN - DEP

Asimismo, en cuanto al valor máximo por el cual se pueden embargar bienes del deudor en esta clase de procesos coactivos, el inciso primero del artículo 838 *eiusdem* dispone que el «valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble de la deuda más sus intereses. Si efectuado el avalúo de los bienes éstos excedieren la suma indicada, deberá reducirse el embargo si ello fuere posible, hasta dicho valor, oficiosamente o a solicitud del interesado».

Como puede inferirse, entonces, para efectos del proceso (administrativo) de cobro coactivo de obligaciones tributarias (impuestos, retenciones, intereses y sanciones, entre otras), que las entidades territoriales y, en este caso particular, el municipio de Chachagüí están facultados a realizar, los actos administrativos que contienen las liquidaciones oficiales (entre ellas, la liquidación de aforo), debidamente expedidos, notificados y ejecutoriados, constituyen, por expreso mandato legal, un título ejecutivo para iniciar la respectiva actuación y librar el mandamiento de pago.

Asimismo, en esta clase de procedimientos administrativos, la autoridad tributaria (nacional o local), se encuentra expresamente facultada para decretar y practicar medidas cautelares sobre los bienes del deudor (contribuyente, garante o deudor solidario), debiendo sujetarse, empero, a los límites, reglas y prohibiciones que establecen las normas del Estatuto Tributario y otras disposiciones de igual o superior jerarquía, entre ellas, lo atinente a la inembargabilidad.

En este sentido, es necesario aclarar que, aun cuando el Estatuto Tributario no se refiere expresamente la inembargabilidad de los recursos y las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación, ni a otras causales de inembargabilidad previstas en la Constitución y en la ley, como las que protegen los bienes de uso público, los dineros del Sistema General de Seguridad Social y los del Sistema General de Participaciones, entre otros, esto no significa que tales activos puedan

ser objeto de medidas cautelares por las autoridades tributarias, pues la inembargabilidad de dichos bienes se encuentra prevista en normas superiores o legales que tienen un claro sustento constitucional, como lo ha reiterado la Corte, por lo que deben ser respetadas por dichas autoridades.

En punto a la inembargabilidad de los recursos que integran el Presupuesto General de la Nación, la Sala entiende que esta causal se mantiene frente a los procesos de cobro coactivo, incluso en materia tributaria, con las excepciones que ha señalado la jurisprudencia.

Por lo tanto, tales activos no pueden ser afectados con medidas cautelares, salvo que la obligación a cobrar conste en una sentencia ejecutoriada, en un acto administrativo (como aquellos que contienen las liquidaciones oficiales) o en otro de los títulos ejecutivos que menciona el artículo 828 del Estatuto Tributario, y siempre que la deuda insoluble no haya sido pagada por la entidad pública deudora dentro del plazo que establece, actualmente, el artículo 192 del CPACA (10 meses).

Vale la pena aclarar que, como el título ejecutivo no es, en este caso, una sentencia dictada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sino un acto administrativo, el referido plazo tendría que contarse desde la firmeza o ejecutoria de dicho acto, para lo cual debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 87 del CPACA<sup>109</sup>.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, la Sala considera necesario recordar, aunque parezca obvio, que un presupuesto jurídico fundamental para el decreto y la práctica de cualquier medida cautelar, en un proceso de cobro forzoso o coactivo (ya sea judicial o administrativo), es la existencia, validez (formal y material) y vigencia de la obligación que se cobra. De lo contrario, la medida cautelar podría derivar en un abuso del derecho y causar perjuicios injustificados al presunto deudor.

En el campo impositivo, en particular, la obligación que se cobra, y para cuya efectividad se decreten medidas cautelares, no solamente debe constar en un acto administrativo u otro título ejecutivo, formalmente válido, a la luz de los requisitos previstos en el Estatuto Tributario, en el CPACA y en las normas locales que resulten aplicables, sino que aquella deuda debe existir realmente y corresponder, desde el punto de vista sustancial, al contribuyente o deudor contra el cual se dictan las medidas, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política, en la ley y en las

---

<sup>109</sup> Que establece cuándo quedan en firme los actos administrativos.

reglamentaciones dictadas por la respectiva asamblea departamental o concejo municipal o distrital, dentro del ámbito de su competencia.

De esta manera, si la obligación tributaria no existe, no corresponde al deudor contra el cual se cobra, no es válida sustancialmente (por estar afectada su fuente con alguna causal de nulidad), no es exigible o ya se extinguió, tanto las medidas cautelares que se dicten para asegurar su pago como el mismo proceso de cobro coactivo estarían viciados, desde el punto de vista jurídico, y no podrían continuar.

En atención a las consideraciones expuestas,

#### IV. La Sala RESPONDE:

a. *¿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?*

Conforme a lo explicado en este concepto, 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:

- i) 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 3°, de la Ley 768 de 2012 y el artículo 26, numeral 3°, 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.

- ii) En el caso de los aeropuertos públicos entregados en concesión (a particulares o, eventualmente, a otras entidades públicas), todos los municipios y distritos pueden gravar con el impuesto predial y la 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 ley), 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 expresamente la norma citada.

Aclara la Sala que dichos tenedores pueden ser la misma firma concesionaria u otros terceros (arrendatarios o subarrendatarios, otros concesionarios, etc.).

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.

b. *¿La existencia de operadores de prestación de servicio 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?*

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 este 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 ley, 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.

c. *¿La existencia de operadores de prestación de servicio 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, 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?*

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 este 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.

d. *¿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?*

No. La existencia de locales comerciales y la explotación económica de estos, por parte de particulares, dentro de un aeropuerto de uso público a cargo de la Aerocivil, no modifica la naturaleza jurídica del predio en el cual se encuentren tales establecimientos, por las razones explicadas en este 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.

e. ¿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?

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.

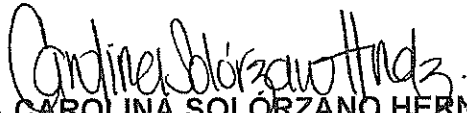
Sin embargo, excepcionalmente, los municipios pueden afectar con tales medidas recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, en los precisos casos señalados por la jurisprudencia, entre los cuales se encuentra el de las obligaciones claras, expresas y exigibles que consten en un acto administrativo 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).

Remítase al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al director de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, al alcalde del municipio de Chachagüí (departamento de Nariño), al procurador primero delegado ante el Consejo de Estado de la Procuraduría General de la Nación y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

  
**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Presidente de la Sala

  
**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Consejera de Estado

  
**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**  
Consejera de Estado

  
**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala