



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

**CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Bogotá, D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 08001-23-33-000-2019-00815-01 [27748]  
**Demandante:** SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BARRANQUILLA S.A. (SPRB)  
**Demandado:** DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA  
**Temas:** Impuesto predial año 2018. Bienes de uso público y bienes fiscales. Sujeción pasiva

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante<sup>1</sup> contra la sentencia del 24 de junio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda, sin imponer condena en costas<sup>2</sup>.

**ANTECEDENTES**

La Superintendencia General de Puertos y la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla S.A. (en adelante, SPRB, la sociedad o la compañía), suscribieron el contrato de concesión nro. 008 de 1993 para la construcción y puesta en funcionamiento de un puerto de servicio público habilitado para el comercio exterior y prestación de servicios a toda clase de carga, ubicado en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. La concesión se otorgó con el derecho para el concesionario de ocupar y utilizar en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias en un área específica<sup>3</sup>.

Mediante la Liquidación Oficial nro. 0118546595 de 2018, la Secretaría Distrital de Hacienda – Gerencia de Gestión de Ingresos de Barranquilla determinó a cargo de la sociedad el impuesto predial unificado respecto del bien identificado con la referencia catastral 01-02-00-00-0244-0003-0-00-00-0000 (entregado en concesión) en cuantía de \$3.804.376.000 por la vigencia 2018<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_RECURSODE\_014PARTEDTEAPELA(.pdf)».

<sup>2</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_SENTENCIA\_013FALLO201900(.pdf)».

<sup>3</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_ANEXOSDEM\_002ANEXOSFL21(.pdf)». Págs. 131 a 211.

<sup>4</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_RESPUESTA\_0052LIQUIDACIONO(.pdf)».



El 18 de junio de 2018, la SPRB interpuso recurso de reconsideración contra el anterior acto, el cual fue decidido por la citada dependencia el 20 de agosto de 2019 mediante la Resolución nro. GGI-DT-RS-195-2019, en el sentido de confirmarlo<sup>5</sup>.

El valor del impuesto predial unificado liquidado se pagó en 7 cuotas sufragadas entre el 3 de julio de 2018 y el 27 de diciembre del mismo año.

## DEMANDA

La parte demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), formuló las siguientes pretensiones<sup>6</sup>:

«1.- Que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en la LIQUIDACIÓN Oficial-Factura No. 118546595 de 2018 de la Gerencia de Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda Distrital de Barranquilla y el Recibo Oficial de Pago No. 2153837 de 2018, junto con la Resolución No. GGI-DT-RS-195-2019 del 20 de agosto de 2019 “Por medio de la cual se resuelve un Recurso de Reconsideración”, la cual fue expedida por la Gerencia de Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda Distrital de Barranquilla.

2.- Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos que se demandan y a título de restablecimiento del derecho se declare que la **SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BARRANQUILLA S.A.** no es la responsable del pago del impuesto predial que recae sobre el inmueble con referencia catastral 01-02-0244-0003-000 y folio de matrícula inmobiliaria 040-71229 de propiedad del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS para la vigencia fiscal año 2018 y consecuentemente se ordene el reintegro de las sumas indebidamente pagadas por el cobro que se le hizo».

Invocó como disposiciones violadas, las siguientes<sup>7</sup>:

- Artículos 6, 29 y 90 de la Constitución Política (CP)
- Artículo 177 de la Ley 1607 de 2012
- Leyes 14 de 1983, 44 de 1990 y 1 de 1991
- Decretos 1301 de 1940, 3496 de 1983 y 2113 de 1992

Como concepto de la violación, expuso<sup>8</sup>:

### Violación de normas de orden constitucional y legal

Como se advirtió desde el recurso de reconsideración interpuesto contra el acto de liquidación, el ente territorial vulneró el debido proceso y el derecho de defensa por no atender la remisión al Estatuto Tributario del orden nacional, prevista en el artículo 121 del Estatuto Tributario Distrital de Barranquilla.

### Ausencia de acto previo al que liquida oficialmente el impuesto

<sup>5</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_ANEXOSDEM\_002ANEXOSFL21(.pdf)». Págs. 75 a 97 y 15 a 71.

<sup>6</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_DEMANDA\_DEMANDA(.zip)». Pág. 3.

<sup>7</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_DEMANDA\_DEMANDA(.zip)». Pág. 15.

<sup>8</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_DEMANDA\_DEMANDA(.zip)». Págs. 15 a 35.



En la sede administrativa no se expidió un acto previo (de trámite) que le concediera a la sociedad la oportunidad para controvertir el impuesto predial del año 2018, liquidado sobre el inmueble entregado en concesión.

La Gerencia de Ingresos de la Secretaría de Hacienda Distrital de Barranquilla no es autoridad catastral y, por ende, no puede determinar los elementos físicos, jurídicos y económicos de los inmuebles.

En el caso particular no hay prueba del procedimiento de actualización de la formación catastral por parte de la autoridad competente, en el que se haya establecido que la SPRB es la propietaria o poseedora del bien inmueble objeto del tributo, y no el Instituto Nacional de Vías (en adelante, INVIAS), y en el que se hubiere fijado el valor catastral del bien.

Como no se adelantó el trámite previo para determinar el nuevo sujeto pasivo del impuesto predial, los actos acusados son nulos.

**En el trámite del recurso de reconsideración se practicaron algunas pruebas decretadas por la entidad, de las cuales no se dio traslado al recurrente**

Con posterioridad a la práctica de las pruebas la contribuyente presentó un escrito en el que hizo referencia a los siguientes argumentos:

La titularidad del contrato de concesión, las áreas que conforman el bien de uso público cedido, los bienes fiscales que fueron de propiedad de la extinta Empresa Puertos de Colombia – COLPUERTOS, la tradición de los mismos, y los tipos de contraprestación que se pagan por la concesión.

Indicó que la condición de sujeto pasivo del inmueble entregado en concesión está en cabeza del propietario, en la actualidad del INVIAS. Aclarándose que la sociedad nunca ha ostentado la condición de poseedora, usufructuaria, ni propietaria.

Puso de presente los antecedentes sobre la creación y liquidación de la Empresa Puertos de Colombia - COLPUERTOS, los entes que asumieron las competencias (administrativas, pensionales y de operación), y la forma en la que se dispuso sobre los activos de la entidad liquidada.

En la cláusula segunda del contrato de concesión se estableció lo referente al área entregada en concesión, estipulándose que sería «*la línea de playa y zona de bajamar*», descrita como «*la zona de bajamar se desarrolla en forma longitudinal a lo largo de la Ribera del Río Magdalena. Dentro de esta línea se encuentra construido el denominado Muelle Viejo que comprende los atracaderos 1 al 4 y con una longitud de 701 metros. El denominado Muelle Nuevo comprende los atracaderos 5 y 6 con una longitud de 357 metros. La longitud promedio de esta playa y zona de bajamar que se entrega en concesión es de 1.058 metros sobre la cual se realizó el cálculo de la contraprestación*»<sup>9</sup>.

El bien inmueble objeto del proceso es de carácter fiscal y no de uso público, lo que se infiere del contenido de la Resolución nro. 005731 del 19 de diciembre de 2007, mediante la cual el Ministerio de Transporte le transfirió a título gratuito al INVIAS el

<sup>9</sup> Página 21 de la demanda.



derecho de dominio y la posesión real y material, pacífica e ininterrumpida sobre el predio, en la que también se indicó que era de propiedad de la entidad transferente, que estaba libre de todo gravamen, embargo, pleito, etc. y se pactó la condición resolutoria.

Sumado a lo anterior, los antecedentes referentes al dominio del bien dan cuenta de que en alguna oportunidad COLPUERTOS vendió una porción del inmueble a una empresa privada, por lo que si no fuera un bien fiscal no podría haberse vendido.

En la resolución que resolvió el recurso de reconsideración la entidad se abstuvo de valorar las anteriores razones, señalando que se trataba de la reiteración de los argumentos del recurso inicial, el que fue presentado por fuera de la oportunidad legal.

Para la entidad demandada la sociedad no tenía derecho a que se le diera el traslado de las pruebas practicadas, ni presentar alegaciones frente a la evaluación de los resultados de las mismas, circunstancia que vulneró el debido proceso de la contribuyente, que implica la garantía para solicitar, presentar y controvertir las pruebas.

### **Falta de motivación de los actos acusados**

Como se planteó en sede administrativa el contrato de concesión versa sobre dos tipos de bienes, los de uso público, que no están gravados con el impuesto predial y los fiscales. En los actos no se explican las razones por las cuales algunos bienes de uso público concesionados mutaron a fiscales para exigirse el tributo, desconociendo la validez del folio de matrícula en el que consta la propiedad del Estado.

## **OPOSICIÓN**

El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla contestó la demanda, dirigiendo la argumentación al procedimiento administrativo que culminó con la expedición de la «Resolución No. GGI-RE-RD-02649-2019 del 15 de noviembre de 2019» por medio de la cual se decidió una solicitud de devolución y/o compensación por el pago de lo no debido del impuesto predial unificado presentada por la actora, y de la «Resolución No. GGI-DT-RS-20-2021 del 18 de febrero de 2021», que resolvió el recurso de reconsideración en el sentido de confirmar el acto recurrido, actos que son ajenos a la *litis*<sup>10</sup>.

En lo que interesa para este proceso, las razones se sintetizan de la siguiente forma:

La sociedad portuaria no desestimó la condición de responsable del pago del impuesto predial, por el contrario, el solo hecho de ser la concesionaria de los predios le impone el deber de cumplir la obligación tributaria.

La Ley 1430 de 2010 (art. 54) estableció la regla especial de la sujeción pasiva del impuesto predial para los bienes explotados por particulares, que para el caso del Distrito se fijó en el artículo 15 del Decreto 924 de 2011, al señalar que, a partir de la entrada en vigor de la citada ley «*son igualmente sujetos pasivos del Impuesto Predial los tenedores de Inmuebles Públicos a Título de Concesión*».

<sup>10</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_CONTESTACI\_DEIPDEBARRANQU(.rar)».



Además, en el Acuerdo 033 de 2013 (art. 1) se acogió la postura de la Ley 1607 de 2012 (art. 177) al establecer que «*son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil de los bienes de uso público, dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondiente a puertos aéreos y marítimos*».

En los actos acusados no se cambió ni se desconoció la naturaleza jurídica del bien inmueble, por el contrario, la motivación se ajustó a la realidad del predio, según la cual, es un bien inmueble de uso público entregado en concesión.

El hecho de que el propietario del bien sea la Nación – INVIAS no exime a la actora del pago del tributo, dada su condición de concesionaria que lo explota en la actividad portuaria.

La autoridad catastral y la tributaria son diferentes, sin embargo, sus actuaciones están coordinadas para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, para el caso, la determinación del impuesto predial unificado.

La Gerencia de Gestión Catastral mediante informe determinó las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas del predio en discusión, encontrando que<sup>11</sup>:

*«[...] El predio identificado con referencia catastral No. 01.02.00.00.0244.0003.0.00, tiene asignadas dos zonas homogéneas físicas, la ZHF 70, la cual está asignada a la gran mayoría del predio y corresponde a las áreas de terreno donde se encuentran las construcciones acordes a los usos industriales, comerciales y portuarios, y la ZHF 97 que corresponde a la zona asignadas a los cuerpos de agua que se encuentran dentro de los predios.*

*[...]*

*Las zonas homogéneas geoeconómicas del predio identificado con referencia catastral No. 01.02.00.00.0244.0003.0.00, están distribuidas en dos, la ZHG 89, la cual está asignada a la gran mayoría del predio y corresponde a las áreas de terreno donde se encuentran las construcciones y la ZHG 19, que corresponde a la zona donde se cuenta las dársenas dentro del predio [...]*».

En el mismo informe, sobre la línea longitudinal de 1.058 metros descrita en la cláusula segunda del contrato de concesión, se especificó que<sup>12</sup>:

*«[...] encontramos que la destinación hecha los anexos clasificados como MUELLES-CÓDIGO 48 (se diferencian de acuerdo a su estructura, longitud, capacidad, usos turísticos o de carga); a pesar de existir físicamente a lo largo de una franja de 1.058 mts, no están valorados, calificados ni inscritos en la base predial catastral del Distrito de Barranquilla [...]*».

Lo anterior denota que, a lo largo de la línea longitudinal catalogada como bien de uso público se encuentran muelles que no están inscritos en la base predial catastral, lo cual indica que los predios están valuados catastralmente por debajo de la realidad, debido a la falta de actualización de las construcciones que tiene.

Debe tenerse en cuenta que, según la cláusula tercera del otrosí nro. 006 se acepta que en el contrato de concesión se entregaron tanto bienes de uso público como bienes fiscales.

<sup>11</sup> Página 24 de la contestación de la demanda.

<sup>12</sup> Ibidem.



Ahora, en el informe de fiscalización se detalló el resultado de la inspección realizada, de la cual se extrae que en el predio objeto de discusión «se evidencia la realización de actividades propias de su objeto social, así mismo, se constata la ocupación y el uso que le están dando al predio tanto en zonas construidas como en las que no hay construcción, encontrándose asentamientos de container, depósitos con mercancía de todo tipo, parqueaderos de máquinas de transporte y de camiones de gran tamaño, dejando claro que el predio es utilizado y explotado con diferentes actividades»<sup>13</sup>.

Los bienes fiscales están gravados con el impuesto predial, en razón a que sobre ellos se ejerce el derecho de dominio, es decir, son susceptibles del uso y goce. También lo están los de uso público cuando son aprovechados económicamente por terceros, como ocurre en el caso particular.

### TRÁMITE PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

Mediante providencia del 16 de marzo de 2021, el tribunal rechazó la demanda respecto del Recibo Oficial de Pago nro. 2153837 de 2018, y la admitió frente a la liquidación oficial y la resolución que resolvió el recurso de reconsideración. Decisión en firme<sup>14</sup>.

Por medio de auto del 9 de marzo de 2022 se prescindió de las audiencias inicial y de alegaciones y juzgamiento, se fijó el litigio, se tuvieron como pruebas las aportadas al expediente, y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto<sup>15</sup>.

### SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Atlántico en la sentencia apelada negó las pretensiones de la demanda sin condenar en costas, con fundamento en lo siguiente<sup>16</sup>:

La administración tiene la facultad legal para determinar el impuesto predial mediante la expedición de la liquidación oficial contenida en una factura en la que se detallan los elementos de la obligación y que presta mérito ejecutivo. Aclarándose que algunos de los factores no los establece directamente el Distrito, pues esto se toman de otras fuentes, como las del catastro, pero no puede entenderse como que aquél las estuviera fijando. Por consiguiente, la liquidación oficial es suficiente para cobrar el tributo, sin que se requiera de acto previo para su procedencia.

Las instalaciones y demás estructuras hechas sobre bienes de uso público están gravadas con el impuesto predial cuando son explotados por particulares y lo asume este último. Por su parte, la carga tributaria respecto de los bienes fiscales recae en los propietarios de los mismos (la entidad pública titular del inmueble).

En el caso particular, si bien es cierto el inmueble pertenece al INVIAS, también lo es que el mismo comprende espacios catalogados como bienes de uso público (la orilla

<sup>13</sup> Página 25 de la contestación de la demanda.

<sup>14</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_AUTOADMIT\_007AUTO201900815(.pdf)».

<sup>15</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_AUTOFIJA\_010AUTO201900815(.pdf)».

<sup>16</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_SENTENCIA\_013FALLO201900(.pdf)».



del río), en los que se ubican edificaciones y estructuras cuya destinación es la explotación portuaria, situación que da lugar al cobro del impuesto predial.

En el evento que en parte del terreno correspondiente al folio de matrícula se hayan construido bienes inmuebles sobre suelo de uso público gravados con el tributo, es a la interesada en excluir esas fracciones de la liquidación en quien recae la carga argumentativa y probatoria al respecto, lo que no se cumplió en este caso.

Como la sociedad no desvirtuó la legalidad de los actos en torno a que tiene la condición de sujeto pasivo del impuesto predial unificado, se niegan las pretensiones de la demanda.

Por último, no se condena en costas por no aparecer causadas ni probadas.

## RECURSO DE APELACIÓN

La **parte demandante** apeló la sentencia de primera instancia, en los siguientes términos<sup>17</sup>:

Puso de presente que *«se abstiene de entrar a presentar argumentaciones relacionadas con determinar si los bienes fiscales y los bienes de uso público son susceptibles de ser gravados con el Impuesto Predial Unificado, dado que la legislación y la jurisprudencia son claras en cuanto a que SI pueden recaer cargas tributarias sobre estas dos clases de bienes y en particular el impuesto predial»*<sup>18</sup>.

La apelación se concreta en la naturaleza jurídica del bien inmueble gravado con el tributo, la existencia dentro del predio de espacios catalogados como de uso público y de edificaciones y estructuras cuya destinación es la explotación portuaria, la acreditación de que algunas fracciones del bien debían excluirse de la liquidación, y frente a ellas asumir el pago el INVIAS. Y en general, si se desvirtuó la condición de sujeto pasivo.

El inmueble sobre el que recae el impuesto predial se cataloga como un bien fiscal, y se trata de uno de los que fue de propiedad de COLPUERTOS en donde funcionaba el terminal portuario de Barranquilla.

La sociedad portuaria es titular de un contrato de concesión que comprende un área de bienes de uso público (cláusula segunda), y otras de carácter fiscal cuya titularidad ostentó COLPUERTOS entregados en concesión de infraestructura portuaria (cláusula tercera) que atañe a las zonas accesorias.

En el folio de matrícula inmobiliaria en la anotación nro. 12 de fecha 14-10-2009 se hace referencia a la *«TRANSFERENCIA DE DOMINIO BIENES FISCALES:0172 transferencia de dominio bienes fiscales a título gratuito con prohibición de enajenar el inmueble sin la autorización previa del ministerio de transporte»*<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_RECURSODE\_014PARTEDTEAPELA(.pdf)».

<sup>18</sup> Página 2 del recurso de apelación.

<sup>19</sup> Página 5 del recurso de apelación.



En el plano del terreno de la concesión se delimita el área del bien de uso público objeto del contrato de concesión portuaria (se señala en color rojo - ribera del Río Magdalena), y el de naturaleza fiscal, bien que fuera de propiedad de COLPUERTOS (se señala en verde – estructuras, edificaciones y dársena<sup>20</sup>).

Para el tribunal el predio sobre el que recae el impuesto es un bien de uso público, desconociendo que lo que determina dicha naturaleza es su incorporación al uso o goce de la comunidad, que según la jurisprudencia<sup>21</sup> requiere de dos aspectos, a saber: (i) el material (existencia del bien) y (ii) el intencional o subjetivo (voluntad del Estado).

En el caso particular, no se acredita alguna actuación de la autoridad catastral tendiente a cambiar el carácter de bien fiscal al de uso público. Por el contrario, en el certificado de catastro aparece como titular del inmueble el INVIAS, lo que denota su naturaleza fiscal. Tampoco está probado el cambio del contrato de concesión para incorporar todas las áreas y bienes objeto del mismo bajo la categoría de bien de uso público.

El tribunal es impreciso al calificar el bien simultáneamente como fiscal y de uso público, pues se reitera, es diferente los bienes fiscales del área correspondiente al bien de uso público objeto de la concesión (ribera del Río Magdalena). No hay prueba que acredite que el folio de matrícula inmobiliaria que corresponde al bien que fue de COLPUERTOS incluye las áreas de uso público, tampoco que determinen que dicho terreno hace parte, catastralmente, de la carta urbana del bien.

La fuente legal de la sujeción pasiva del impuesto predial en materia de bienes públicos no es la Ley 768 de 2002 (art. 6, num. 3), sino la Ley 1430 de 2010 (art. 54), modificada por la Ley 1607 de 2012 (art. 177). Esta última norma es relevante para efectos del cobro del tributo a concesiones portuarias sobre las áreas que tengan la condición de uso público, pues excluye los bienes y la infraestructura, y solo grava la tenencia de terceros (diferentes al concesionario) de porciones ocupadas a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga de los bienes de uso público mediante establecimiento mercantil.

Como el inmueble sobre el que se determina el impuesto predial es un bien de uso público destinado a la explotación portuaria, la autoridad catastral es la competente para calcular la base gravable, pues es la que debe fijar el avalúo que resulte de la proporción de las áreas sujetas a aprovechamiento. Por ese motivo, se estima que debieron surtirse las actuaciones previas a la liquidación oficial por parte de la autoridad catastral, con el propósito de que se excluyeran de la base los bienes de uso público y la infraestructura portuaria.

La anterior circunstancia desvirtúa el argumento del tribunal, según el cual, la falta de las pruebas sobre las fracciones de bien fiscal es imputable a la demandante, pues como se expuso desde el recurso de reconsideración, a la administración le asistía el deber de establecer, previo a la asignación del sujeto pasivo, la determinación de las áreas y mejoras gravadas que no correspondieran al carácter de bien de uso público, y su avalúo, para lo cual debió acudir a la autoridad catastral.

<sup>20</sup> «Parte de un puerto resguardada artificialmente y adecuada para el fondeo y la carga y descarga de embarcaciones», según definición de la RAE: <https://dle.rae.es/d%C3%A1rsena>.

<sup>21</sup> Citó apartes de la sentencia T-150 de 1995 de la Corte Constitucional, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



Todos los motivos expuestos desvirtúan la condición de sujeto pasivo del impuesto predial de la sociedad actora sobre el bien inmueble en discusión.

## TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación de la demandante se admitió mediante auto del 25 de julio de 2023<sup>22</sup>. Dentro del término de ejecutoria la parte demandada se pronunció<sup>23</sup> reiterando los argumentos de la contestación de la demanda.

El Ministerio Público rindió concepto<sup>24</sup>, indicando que comparte la decisión del tribunal en razón a que «*el aprovechamiento económico se da respecto de los bienes de uso público avaluable en dinero, y se configura en el presente caso en tanto la parte demandante, dentro de la concesión realizó explotación económica, además, el bien sobre el que recae el impuesto se encuentra en manos de la demandante y fue gravado y por ende sujeto al pago del impuesto predial*». Además, el «*inmueble, objeto del tributo cuenta con espacios que son de uso público, como es la orilla del río, lo cierto es que las edificaciones y estructuras aledañas y cuya destinación es la explotación portuaria, sí están sujetos al tributo por mandato mismo de la Ley*»<sup>25</sup>.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide sobre la legalidad de los actos por medio de los cuales la Secretaría Distrital de Hacienda – Gerencia de Gestión de Ingresos de Barranquilla determinó el impuesto predial a cargo de la actora por el año 2018.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, la Sala debe establecer si el inmueble sobre el que se cobró el impuesto predial por el año 2018 es un bien de uso público o uno de naturaleza fiscal. Definido lo anterior, se analizará la sujeción pasiva del tributo.

Para resolver, se reiterará en lo pertinente la sentencia del 30 de marzo de 2023, expediente 26785<sup>26</sup>, en la que se decidió acerca de la procedencia del impuesto predial unificado sobre los bienes entregados en concesión a la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A., por tener connotaciones fácticas y jurídicas similares.

Para el tribunal, si bien es cierto el inmueble sobre el que recae el cobro del impuesto predial pertenece al INVIAS, también lo es que el mismo comprende espacios catalogados como bienes de uso público (la orilla del río), en los que se ubican edificaciones y estructuras cuya destinación es la explotación portuaria, situación que da lugar al cobro del tributo en cabeza de la SPRB.

También señaló el *a quo* que, podría ocurrir que no en todo el terreno correspondiente al folio de matrícula se hayan construido bienes inmuebles sobre suelo de uso público gravados con el tributo, sin embargo, la interesada en excluir esas fracciones de la

<sup>22</sup> Índice 4 de SAMAI.

<sup>23</sup> Índice 11 de SAMAI.

<sup>24</sup> Índice 12 de SAMAI.

<sup>25</sup> Páginas 12 y 13 del concepto del Ministerio Público.

<sup>26</sup> C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



liquidación para que se le cobraran al propietario del predio, no cumplió con la carga argumentativa y probatoria al respecto.

En el recurso de apelación la parte actora reconoce que tanto los bienes de uso público como los de naturaleza fiscal están gravados con el impuesto predial. No obstante, concreta su argumentación en definir en cuál de las dos categorías clasifica el bien inmueble objeto del cobro, aclarando que, si es fiscal está gravado en cabeza de su propietario (INVIAS), y si es de uso público, se excluyen del cobro los bienes y la infraestructura, y solo se grava la tenencia de terceros (diferentes al concesionario) de porciones ocupadas a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga de los bienes de uso público mediante establecimiento mercantil.

### **Perspectiva legal del impuesto predial unificado<sup>27</sup>**

El impuesto predial unificado fue establecido en la Ley 44 de 1990<sup>28</sup> «[p]or la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz [...]», como impuesto del orden municipal cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios.

Esta normativa tiene sus remotos antecedentes en la Ley 48 de 1887, por la cual se autorizó a los departamentos para crearlo y recaudarlo a título de impuesto real sobre la propiedad inmueble, destinando un porcentaje del 2% en favor de los municipios.

De acuerdo con esa facultad, la Ley 20 de 1908 permitió que los municipios cobraran dicho tributo sobre la propiedad raíz, pero, paralelamente, el Decreto 1226 del mismo año les prohibió gravar a los bienes de la Nación y a los de los Distritos ubicados en territorio de otro por la municipalidad en donde se hallaren situados (art. 21).

Esa prohibición se elevó a la categoría de excepción tributaria para «*las propiedades públicas cualquiera que sea la denominación de la persona o entidad que la administre*», según el artículo 14 del Decreto 1227 de 1910.

Por su parte, la Ley 4<sup>a</sup> de 1913 ordenó que las Asambleas Departamentales reglamentaran el impuesto sobre la propiedad raíz que debían cobrar los departamentos y los municipios. De hecho, la Ley 128 de 1941 distinguió al impuesto predial como todo aquél que bajo ese nombre fuera cobrado por tales entidades territoriales, así como el que recaudaran otros municipios bajo la denominación de impuesto de caminos, sobre el valor de los bienes raíces de su respectivo territorio<sup>29</sup>.

Con el Decreto 2185 de 1951 dicho impuesto pasó a ser una renta municipal, y se facultó a los alcaldes para recaudarlo y disponer del mismo en la respectiva jurisdicción.

<sup>27</sup> En el marco de la reseña contenida en la sentencia del 24 de febrero de 1994, exp. 5001, C.P. Jaime Abella Zárate, reiterada en la sentencia del 9 de marzo de 2017, exp. 19850, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>28</sup> Fusionó el impuesto predial regulado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986, el de parques y arborización regulado en el Código de Régimen Municipal, el de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9<sup>a</sup> de 1989 y la sobretasa de levantamiento catastral de que tratan las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989.

<sup>29</sup> Por el Decreto Ley 2473 de 1948 se estableció un impuesto adicional del dos por mil sobre toda propiedad raíz, cobrado con el de catastro, exceptuando del mismo a los municipios que tuvieran una tarifa para el impuesto predial o contribución de caminos superior al dos por mil.



La Ley 29 de 1963, que fortaleció los fiscos de las entidades territoriales, derogó las disposiciones nacionales que decretaban exoneraciones o exenciones respecto del citado gravamen a favor de personas privadas, y permitió conservar las que venían aplicándose a entidades de beneficencia o asistencia pública. También señaló que las exenciones sobre el impuesto predial decretadas por el legislador con carácter temporal, continuarían vigentes por dos años más, y que las exenciones del impuesto predial y gravamen por valorización debían decretarse separadamente y solo beneficiaban el inmueble o las actividades económicas o sociales que las motivaron.

En el año 1985, la Ley 55 amplió el objeto imponible del impuesto predial, para extenderlo a ciertas entidades del orden nacional, como se desprende del artículo 61, según el cual, «*[l]os 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*».

El artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 «*[p]or el cual se expide el Código de Régimen Municipal*» incorporó la autorización legal transcrita, y la Ley 44 de 1990 mantuvo ese tratamiento excepcional para las entidades públicas, en cuanto se abstuvo de derogar el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 que, a la luz del principio de legalidad de los tributos y predeterminación de sus elementos esenciales, entre ellos el subjetivo, sólo los inmuebles de las entidades que allí se indican serían pasibles del impuesto predial.

El ordenamiento positivo levantó esa exclusividad para los bienes de uso público, mediante: (i) el numeral 3º del artículo 6 de la Ley 768 de 2002, «*[p]or 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*» y, (ii) los artículos 54 de la Ley 1430 de 2010 y 177 de la Ley 1607 de 2012, por las cuales se dictaron normas tributarias de control y competitividad, y se expidieron normas en materia tributaria junto con otras disposiciones, respectivamente.

El numeral 3º del artículo 6 de la Ley 768 de 2002 gravó con el impuesto predial las construcciones, edificaciones o mejoras sobre bienes de uso público de la Nación que estuvieren en manos de particulares, entendiéndose, por el contexto de la ley<sup>30</sup>, que ellos deben ubicarse en el territorio de los distritos para las cuales se adoptó el régimen especial.

Al examinar la constitucionalidad de la norma mencionada, la sentencia C-183 de 2003 consideró el hecho de que tales bienes se encontraran en manos de los particulares que los aprovechaban y explotaban económicamente en beneficio propio.

<sup>30</sup> «**Artículo 1º. 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.

**Artículo 2º. Régimen aplicable.** Los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que 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.

En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales previstas en la C.P. y la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios».



En ese sentido, se precisó que la norma analizada revestía al hecho generador del impuesto predial de contenido y significación patrimonial, asociándolo a la explotación económica sobre un bien de uso público y a su aprovechamiento por parte de un particular en beneficio propio, avaluable en dinero.

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

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

La Corte Constitucional en la sentencia C-822 de 2011<sup>31</sup> al revisar la constitucionalidad de la expresión «[e]n materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión» contenida en el inciso primero del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, consideró entre otras cosas que, no se vulneraban los principios de equidad, igualdad y justicia tributaria «ya que se ha demostrado que la disposición acusada grava a los tenedores en relación con la tenencia y no con la propiedad ni con la posesión. Además, se ha resaltado que no hay punto de comparación con los tenedores corrientes y los tenedores concesionarios en virtud de la relación que éstos últimos establecen con los bienes inmuebles públicos y por el provecho que obtienen en términos de explotación económica del bien. Además, se ha reiterado que es factible gravar el beneficio derivado de la misma tenencia sobre el inmueble público entendido como las edificaciones, construcciones y mejoras adheridas de manera permanente a dichos bienes. Nada de lo anterior contradice la Constitución».

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

### **Naturaleza de los bienes entregados en concesión a las sociedades portuarias**

Como lo ha considerado la corporación a partir del contenido de los artículos 63, 72, 82, 102 y 332 de la CP, y 674 del CC, son **bienes de dominio público** «los destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones del Estado o los que están afectados al uso común»<sup>32</sup>.

Dentro de la anterior categoría se clasifican los **bienes de uso público** definidos como «aquellos cuyo dominio resulta también del Estado pero su uso pertenece a todos los habitantes

<sup>31</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 12 de noviembre de 2009, exp. 5001-23-31-000-2005-00213-01 (AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.



*del territorio y están a su servicio permanente. Como ejemplo de ello se relacionan las calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc. A partir de tales características se impone que ninguna entidad estatal tiene sobre ellos la titularidad de dominio equivalente a la de un particular, por estar destinados al servicio de todos los habitantes»<sup>33</sup>.*

También se catalogan los **bienes fiscales o patrimoniales** que son «*aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad [...]»<sup>34</sup>.*

Como lo señaló la Sección en la sentencia del 11 de octubre de 2023<sup>35</sup>, sobre los bienes de uso público, «*el Estado como titular de los mismos tiene la facultad de celebrar contratos de concesión, definidos en el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, y caracterizados porque en su forma de financiación el concesionario ejecuta el objeto contractual por su cuenta y riesgo; se llevan a cabo con la continua vigilancia y control de la entidad concedente respecto de la correcta ejecución de la obra o del adecuado mantenimiento del bien o servicio; y el concesionario recupera la inversión realizada y obtiene la ganancia esperada con los ingresos que produzca la obra, el bien público o el servicio concedido, mediante una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, y, en general, en cualquier contraprestación acordada».*

Es oportuno mencionar que los anteriores tipos de bienes pueden gravarse con el impuesto predial unificado, ya sea por regla general o por vía de excepción. De ese modo, en el caso de los **bienes de uso público** solo están gravados los previstos en la ley, en lo que atañe al objeto de la *litis*, en los artículos 6 (num. 3) de la Ley 768 de 2002 y 177 de la Ley 1607 de 2012<sup>36</sup>. Según esta última norma, «*[e]n 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».* Alcance que como se explicó en precedencia, parte de la explotación económica como elemento determinante para que los bienes de uso público sean objeto del impuesto predial.

La posibilidad de gravar los bienes de uso público por vía de excepción, la reafirma el artículo 23 (par. 2) de la Ley 1450 de 2011, que establece que «*todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley*» [se destaca].

Ahora, los **bienes fiscales** pueden ser afectados con el tributo puesto que «*el objeto imponible es la propiedad raíz, y este tipo de bienes se administra de igual forma a como lo hacen los particulares, pues al tratarse de bienes fiscales también se ejerce el derecho de*

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de abril de 2012, exp. 21699, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>35</sup> Exp. 26129, C.P. Milton Chaves García.

<sup>36</sup> Modificatorio del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010.



dominio y por tanto el uso y goce del mismo»<sup>37</sup>. Tratándose del sujeto pasivo es el «propietario y/o poseedor del bien, que generalmente es una entidad pública con personería jurídica de la Nación, o aquellos entes u organismos autónomos que forman parte de la estructura orgánica del Estado»<sup>38</sup>.

A nivel territorial, la sujeción pasiva del impuesto predial en torno a la situación de la actora, se establece en el artículo 15 del Decreto 924 de 2011<sup>39</sup>, según el cual, «[...] a partir de la vigencia de la Ley 1430 de 2010, son igualmente sujetos pasivos del Impuesto Predial los tenedores de Inmuebles Públicos a Título de Concesión», además, «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 de los bienes de uso público, dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondiente a puertos aéreos y marítimos»<sup>40</sup>.

Hechas las anteriores precisiones de orden legal y conceptual, pasa la Sala a determinar si el bien objeto de la *litis* es de naturaleza fiscal en cuyo caso el sujeto pasivo es la Nación, o es de uso público, por lo que solo estará gravado en cabeza de la SPRB si se explota económicamente mediante establecimiento mercantil.

En este caso, la SPRB ostenta la calidad de concesionaria según el contrato de concesión nro. 008 de 1993 celebrado con la Superintendencia General de Puertos, de cuyas cláusulas se extraen las que interesan al proceso, así<sup>41</sup>:

En la cláusula primera se describe el objeto del contrato de concesión, en los siguientes términos:

*«CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO DEL CONTRATO: LA SUPERINTENDENCIA en virtud del presente contrato otorga a la SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BARRANQUILLA S.A. una concesión portuaria en los siguientes términos: a) otorga a EL CONCESIONARIO el derecho a ocupar y utilizar de forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquellas o estas descritas en la Cláusula Segunda del presente contrato a cambio de la contraprestación económica de que trata la Cláusula Décima Primera de este contrato a favor de la Nación y del Municipio de BARRANQUILLA, donde operará el mencionado terminal. El Terminal será de servicio público habilitado para el comercio exterior [...]».*

En la cláusula segunda del contrato se especifica el área entregada en concesión, de la siguiente forma:

*«CLÁUSULA SEGUNDA: ÁREA ENTREGADA EN CONCESIÓN. DESCRIPCIÓN EXACTA DE LA UBICACIÓN, LINDEROS Y EXTENSIÓN DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO ENTREGADOS EN CONCESIÓN: DESCRIPCIÓN DE LA LINEA DE PLAYA Y ZONA DE BAJAMAR: La zona de bajamar se desarrolla en forma longitudinal a lo largo de la Ribera del Río Magdalena. Dentro de esta línea se encuentra construido el denominado Muelle Viejo que comprende los atracaderos 1 al 4 y con una longitud de 701 metros. El denominado Muelle Nuevo comprende los atracaderos 5 y 6 con una longitud de 357 metros. La longitud promedio de esta playa y zona de bajamar que se entrega en concesión es de 1.058 metros sobre la cual se realizó el cálculo de la contraprestación».*

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 29 de abril de 2021, exp. 24138, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 30 de marzo de 2023, exp. 26785, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>39</sup> Por el cual se renumera la normativa tributaria del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla contenida en el Decreto 0180 de 2010.

<sup>40</sup> Adicionado por el Acuerdo 033 de 2013, por el cual se adecúa y ajusta el Estatuto Tributario Distrital Decreto 180 de 2010 en virtud de lo establecido en las leyes 1430 de 2010, 1450 de 2011 1493 de 2011 y 1607 de 2012, y se dictan otras disposiciones en materia tributaria distrital.

<sup>41</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_ANEXOSDEM\_002ANEXOSFL21(.pdf)». Págs. 137 a 151



En la cláusula tercera del contrato se lleva a cabo la «DESCRIPCIÓN EXACTA DE LA UBICACIÓN, LINDEROS Y EXTENSIÓN DE LAS ZONAS ACCESORIAS EN DONDE SE ENCUENTRAN LOS BIENES DE LA EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA – EN LIQUIDACIÓN ENTREGADOS EN CONCESIÓN», destacándose que «los bienes entregados en concesión en virtud de este contrato, están ubicados en el Municipio de Barranquilla, Departamento del Atlántico [se detallan los linderos (puntos, secuencias, coordenadas, etc.) de los predios a partir del levantamiento topográfico efectuado el 31 de mayo de 1993, que hace parte integral del contrato]».

La cláusula quinta contiene la «DESCRIPCIÓN DE LOS BIENES ENTREGADOS EN CONCESIÓN Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS», de los cuales se destacan los muelles (viejo, nuevo y fluvial), las bodegas, los talleres de mantenimiento, almacén general e «instalaciones de la PVP», patios, edificio de capacitación, obras de urbanismo, etc.

En los Otrosíes nros. 006 y 007 de 2008, se evidencia que a las áreas inicialmente entregadas en concesión se sumaron otras porciones de terreno, así como edificaciones, que se identifican de forma genérica como bienes de uso público y bienes fiscales.

Es un hecho no discutido, que uno de los predios entregado en concesión es el identificado con la matrícula inmobiliaria 040-71229, respecto del cual, la Secretaría Distrital de Hacienda de Barranquilla – Gerencia de Gestión de Ingresos determinó mediante la Liquidación nro. 0118546595 el impuesto predial unificado por la vigencia 2018 en cuantía de \$3.804.376.000.

Para efectos de calificar la naturaleza del bien, es oportuno referirse al artículo 5 de la Ley 9 de 1989<sup>42</sup>, que define el espacio público como «el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes». La misma norma enuncia las áreas que constituyen el espacio público, de las cuales se destacan «los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo».

Por su parte, el artículo 166 del Decreto Ley 2324 de 1984<sup>43</sup> establece que «las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo».

En concordancia con las anteriores disposiciones, el artículo 5 (num. 5.2.) de la Ley 1ª de 1991<sup>44</sup> define la concesión portuaria como «un contrato administrativo en virtud del cual la Nación, por intermedio de la Superintendencia General de Puertos, permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y

<sup>42</sup> «Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones».

<sup>43</sup> «Por el cual se organiza la Dirección General Marítima y Portuaria».

<sup>44</sup> «Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones».



*zonas accesorias a aquéllas o éstos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos».*

A su turno, el artículo 6 *ibidem* prevé que «*solo las sociedades portuarias podrán ser titulares de concesiones portuarias*», las cuales requieren de una concesión «*para ocupar y usar en sus actividades las playas y las zonas de bajamar y zonas accesorias de aquéllas o éstas*».

Las anteriores disposiciones le permiten a la Sala inferir que el predio objeto del cobro del impuesto predial que se discute, se cataloga como un bien de uso público, pues consta que mediante el contrato de concesión para la construcción y puesta en funcionamiento de un puerto de servicio público habilitado para el comercio exterior y prestación de servicios a toda clase de carga, ubicado en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, se otorgó el derecho al concesionario de ocupar y utilizar en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias en un área específica, que comprende, según el clausulado, los muelles (viejo, nuevo y fluvial), las bodegas, los talleres de mantenimiento, almacén general e «*instalaciones de la PVP*», patios, edificio de capacitación, obras de urbanismo, etc.

A la misma conclusión llegó la Sección en la sentencia del 30 de marzo de 2023<sup>45</sup> al calificar la naturaleza de los bienes entregados en concesión a la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A., en la que se precisó que «*[d]e acuerdo con los artículos 5 de la Ley 9 de 1989 y 166 del Decreto Ley 2324 de 1984, las playas, terrenos de bajamar y aguas marítimas son bienes de uso público*». De igual forma, «*[l]as zonas accesorias a los anteriores bienes también pueden tener la calidad de bienes de uso público, si se considera que pueden destinarse a una finalidad pública. En este sentido el artículo 6 de la Ley 1ª de 1991 establece que bajo el contrato de concesión portuaria se permite a una sociedad portuaria que ocupe y utilice de “forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquéllas o éstos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos” [subraya de la sentencia que se cita].*

Para la parte apelante, no toda el área de los inmuebles entregados en concesión corresponde a «*la línea de playa y zona de bajamar*», lo cual, sustenta con un gráfico del plano del terreno en donde opera el puerto, en el que señala de forma específica la orilla del Río Magdalena afirmando que es la única porción de bien de uso público, frente a lo cual, se reitera la posición de la Sección, en el sentido que, para estos casos, «*no puede perderse de vista cuál es la finalidad y el uso de la totalidad de los predios entregados [...] para efectos de clasificar los mismos como de uso público. Esto por cuanto todos los terrenos entregados en concesión están destinados a la prestación del servicio público de transporte marítimo. Se observa entonces que dichos predios [...] no son utilizados directamente por el Estado para el ejercicio de sus funciones, sino que fueron entregados por este para que a través de una concesión se destinen a una finalidad pública del Estado, como lo es la de los puertos, para promover el transporte, en virtud del derecho constitucional a la locomoción establecido en el artículo 24 de la Constitución Política*»<sup>46</sup>.

Por los anteriores motivos, considera la Sala que el inmueble objeto del proceso se clasifica como un bien de uso público y, por consiguiente, se debe establecer si la demandante era sujeto pasivo del tributo, para lo cual, se determinará si se llevaba a

<sup>45</sup> Exp. 26785, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>46</sup> *Ibidem*.



cabo la explotación comercial mediante establecimiento de comercio dentro del inmueble.

Para la sociedad apelante, tratándose de un bien de uso público, la normativa solo grava la tenencia de terceros (diferentes al concesionario) de porciones ocupadas a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga de los bienes de uso público mediante establecimiento mercantil.

En la sentencia que en esta oportunidad se reitera, respecto de la explotación comercial, se indicó que *«la misma consiste en ejercer una actividad con ánimo de lucro, y, de acuerdo con el artículo 515 del Código de Comercio, “se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa”. Es decir, el establecimiento mercantil es una unidad económica que comprende todos aquellos bienes que estén destinados a los fines de la actividad ejercida por el comerciante, y en esa medida no se limita a un único tipo de bien»*.

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

Así mismo, se evidencia a nombre de la sociedad un establecimiento de comercio para desarrollar como actividad principal la de *«ACTIVIDADES DE PUERTOS Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS PARA EL TRANSPORTE ACUATICO»* en la dirección *«CL. 1a. CR 38 ORILLA DEL RIO M/NA»*, que si bien es cierto no coincide con la del inmueble con matrícula 040-71229, sí corresponde a la dirección con la que se identifica como un todo el Terminal Marítimo o Puerto de Barranquilla.

Lo anterior denota que, la SPRB como concesionaria del Puerto de Barranquilla ejerce actividades de explotación económica de los terrenos que hacen parte del mismo, pues presta servicios portuarios de los cuales se lucra. Sumado a que, existe un establecimiento de comercio registrado para ejecutar las actividades, el cual se encuentra ubicado en el Terminal Marítimo de Barranquilla. Además, la parte actora no probó, como era su carga, que no fuera quien explotara económicamente el terminal marítimo. Por esos motivos, para la Sala la sociedad actora es el sujeto pasivo del impuesto predial objeto de discusión.

De otra parte, en relación con los argumentos de la demandante, según los cuales, no se adelantó ante la autoridad catastral, de manera previa al acto de liquidación, los procedimientos administrativos tendientes a calificar la naturaleza del bien (como de uso público o fiscal), y que en el certificado de tradición y libertad figura como anotación que al INVIAS se le transfirió el dominio de un bien fiscal, basta con señalar que, para efectos de determinar en debida forma el tributo a cargo del contribuyente, no es necesaria la actuación previa de catastro que se echa de menos, pues en cualquier caso en sede judicial el interesado puede desplegar la carga argumentativa y probatoria tendiente a demostrar las características reales del bien - elementos jurídicos, físicos o económicos-, las cuales deben ser valoradas por el juez, como ocurrió en este caso.



Como los argumentos del recurso de apelación no prosperaron, se confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, no se condenará en costas (gastos del proceso y agencias en derecho) en esta instancia, comoquiera que no se encuentran probadas.

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

### FALLA

1. **CONFIRMAR** la sentencia del 24 de junio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico.
2. Sin condena en costas en esta instancia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

*(Firmado electrónicamente)*

**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Presidenta

*(Firmado electrónicamente)*

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(Firmado electrónicamente)*

**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*

**WILSON RAMOS GIRÓN**