

**IMPUESTO PREDIAL - Evolución normativa / IMPUESTO MUNICIPAL - Lo es el impuesto predial a partir del Decreto Legislativo 2185 de 1951 / BIENES INMUEBLES DE ENTIDADES PUBLICAS - Entidades gravadas con el impuesto predial sobre tales bienes / SUJETO PASIVO DEL IMPUESTO PREDIAL - Son entre otros: los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta**

En sentencia de 24 de febrero de 1994, expediente 5001, la Sección Cuarta hizo un recuento de la evolución normativa del impuesto predial, en los siguientes términos: El impuesto predial fue establecido por la Ley 48 de 1887, que autorizó a los departamentos para crearlo y recaudarlo, destinando un porcentaje del dos por mil a favor de los municipios, como un impuesto real sobre la propiedad inmueble. La Ley 20 de 1908 estableció como renta propia del departamento el recaudo de dicho impuesto, sin perjuicio del porcentaje correspondiente al municipio. Los artículos 97 de la Ley 4 de 1913 y 1 de la Ley 34 de 1920 fijaron el dos por mil como la tasa máxima con que los departamentos y municipios podían gravar la propiedad raíz. El artículo 2 del Decreto Ley 2413 de 1948 estableció un impuesto del dos por mil sobre toda propiedad raíz, que se cobraría con el catastro y exceptuó de este tributo a los municipios que tuvieran una tasa para el impuesto predial o contribución de caminos superior al dos por mil. Mediante Decreto Legislativo 2185 de 1951 se le asignó al impuesto un carácter municipal y se dispuso que los alcaldes quedarían facultados para recaudarlo y disponer de su producto. Por el artículo 2 de la Ley 29 de 1963 se derogaron todas las disposiciones de carácter nacional que decretaban exoneraciones o exenciones del impuesto predial para personas privadas. Y, en su parágrafo se dispuso que las exenciones temporales continuarían por dos años. Además, la Ley 29 limitó las exenciones que podían decretar los municipios. Lo anterior, porque la facultad impositiva de los municipios es derivada, pues debe ejercerse de acuerdo con la Constitución y la ley; y, por ende, los municipios no pueden gravar los bienes públicos sin expresa autorización legal. Dicha autorización fue conferida por el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, que dispuso que los bienes inmuebles de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta del orden nacional podían ser gravados con el impuesto predial a favor del respectivo municipio. Por tanto, a partir de la vigencia de la Ley 55 de 1985 sólo ciertas entidades públicas eran sujetos pasivos del impuesto predial y dentro de las mismas no se incluyó a la Nación.

**ENTIDADES PUBLICAS COMO SUJETOS PASIVOS DEL IMPUESTO PREDIAL - Son únicamente los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta / AEROPUERTOS PRIVATIZADOS - Se les eliminó la exención del impuesto predial con la Ley 633 de 2000 / NACION - No es sujeto pasivo del impuesto predial**

La Ley 44 de 1990 que creó el impuesto predial unificado, mantuvo el régimen excepcional de las entidades públicas en relación con el impuesto predial, pues no derogó la normatividad preexistente. En suma, se reitera, las entidades públicas sólo son sujetos pasivos del impuesto predial si son establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional. Contrario sensu, las restantes entidades públicas, incluida la Nación no son sujetos pasivos del referido tributo. Cabe anotar que el artículo 160 del Decreto 1421 de 1993, conocido como el Estatuto de Bogotá D.C, aplicable sólo al Distrito Capital, mantuvo las exenciones y tratamientos preferenciales aplicables a los aeropuertos, y, dentro de éstos, el régimen excepcional para las

entidades públicas en relación con el impuesto predial. Sin embargo, el artículo 134 de la Ley 633 de 2000 excluyó del beneficio tributario del artículo 160 del Decreto 1421 de 1993, a los aeropuertos privatizados y/o que operan por concesión, por lo cual se entienden en igual situación que los privados.

**AEROCIVIL - Al ser Unidad Administrativa Especial hace parte del sector descentralizado por servicios / AEROCIVIL - No es sujeto pasivo del impuesto predial / AEROPUERTOS DE LA NACION Y AEROCIVIL - Son administrados directa o indirectamente por la AEROCIVIL**

Ahora bien, como resultado de la fusión entre el Fondo Aeronáutico Nacional y el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, ordenada en el artículo 67 del Decreto 2171 de 1992, se creó la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil AEROCIVIL, cuyo régimen se encuentra previsto en el Decreto 2724 de 1993. Así, el artículo 1 del Decreto 2724 dispuso que la AEROCIVIL es una entidad especializada, de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica, como AEROCIVIL, hacen parte del sector descentralizado por servicios de la rama ejecutiva, junto con los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional, entre otras entidades (artículo 38 de la Ley 489 de 1998). Su régimen es el consagrado en la ley que las crea y en lo no previsto por ésta, se aplican las normas de los establecimientos públicos (artículo 82 ibídem). Dado que AEROCIVIL es una unidad administrativa especial con personería jurídica, no es sujeto pasivo del impuesto predial, por cuanto las entidades públicas sólo son sujetos obligados a la declaración y pago del impuesto en mención si son establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional. De otra parte, el artículo 2 del Decreto 2724 de 1993 prevé que a AEROCIVIL le corresponde administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad o de propiedad de la Nación.

**AEROPUERTOS - Son bienes de uso público no gravados con el impuesto predial / BIEN DE USO PUBLICO - Definición y tratamiento jurídico / BIEN INENAJEBABLE - Concepto / INEMBARGABILIDAD DE BIEN DE USO PUBLICO - Concepto / IMPRESCRIPTIBILIDAD - Concepto / AEROPUERTOS PUBLICOS - Como bienes de uso público no son gravados con impuesto predial**

No obstante, los aeropuertos, en general, son bienes de uso público, que no se encuentran gravados con el impuesto predial, puesto que su uso pertenece a todos los habitantes del territorio (artículo 674 del Código Civil). Lo anterior, porque los aeródromos públicos, que son las superficies destinadas a la llegada y salida de aeronaves (artículo 1809 del Código de Comercio), son para uso público (artículo 1811 ibídem). Además, el transporte aéreo es un servicio público esencial (artículo 68 de la Ley 336 de 1996). Los bienes de uso público son aquellos de propiedad pública, administrados por el sujeto público titular del derecho de dominio para el uso y goce de la comunidad. Tales bienes están sometidos a un régimen jurídico especial, se encuentran por fuera del comercio en consideración a la utilidad que prestan en beneficio común, y son inalienables, inembargables e imprescriptibles por disposición constitucional (artículo 63 de la Carta). El ser inenajenables se refiere a la imposibilidad de que exista alguna mutación del dominio o de sus elementos esenciales, pues tales bienes están destinados al uso público; y es natural que no puedan celebrarse actos que atenten contra ese uso común. La inembargabilidad, que se desprende de la

inalienabilidad, significa que los bienes de uso público no pueden ser objeto de embargos. Y, la imprescriptibilidad, por su parte, se debe a que la prescripción reposa en la posesión y ésta, a su vez, en la exclusividad. “Y mal puede coexistir una posesión exclusiva de una persona con el uso común de todos”. Así pues, los aeropuertos públicos como bienes de uso público que, en general, son, no se encuentran gravados con el impuesto predial, no sólo porque son inenajenables, imprescriptibles e inembargables, sino porque la ley no facultó a los municipios para gravarlos con el impuesto en mención, y sólo en la ley radica la potestad tributaria.

**AEROPUERTO DE SAN ANDRES - No está gravado con el impuesto predial por ser bien público / AEROCIVIL - No es sujeto pasivo del impuesto predial respecto del Aeropuerto de San Andrés / BIEN FISCAL - No lo es el Aeropuerto de San Andrés / UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES - No son sujetos pasivos del impuesto predial**

En el caso concreto, AEROCIVIL no declaró el impuesto predial por los años 1996 a 1998 y 2001 respecto del aeropuerto de San Andrés, ubicado en la K 10 1-109 Cabecera La Rocosa. Como AEROCIVIL es una Unidad Administrativa Especial (artículo 67 del Decreto 2171 de 1992), no es sujeto pasivo del impuesto predial por el inmueble en donde funciona el aeropuerto de la Isla, pues, se insiste, las entidades públicas sólo están gravadas con dicho impuesto si son establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional (artículos 61 de la Ley 55 de 1985 y 194 del Decreto 1333 de 1986). De otra parte, el aeropuerto en mención no es bien fiscal, como lo sostuvo la parte demandada y lo pretendió acreditar con el oficio del Agustín Codazzi, aportado irregularmente en la segunda instancia, porque no encuadra dentro ninguno de los eventos del artículo 214 del Código Contencioso Administrativo. Por lo demás, aun en el caso de que en el aeropuerto público existan áreas que son bienes fiscales, la actora, en su carácter de unidad administrativa especial, no es sujeto pasivo del impuesto predial, puesto que, se repite, sólo son sujetos pasivos de dicho tributo los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional, conforme a lo previsto en el artículo 61 de la Ley 55 de 1985.

#### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero Ponente: HECTOR J. ROMERO DIAZ**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil siete (2007)

**Radicación número: 88001-23-31-000-2002-00158-01(14226)**

**Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL - AEROCIVIL**

**Demandado: SECRETARIA DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

## **FALLO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 8 de agosto de 2003, estimatoria de las súplicas de la demanda, proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos por los cuales el demandado determinó oficialmente a AEROCIVIL el impuesto predial unificado.

## **ANTECEDENTES**

Por Resolución 1550 de 25 de julio de 2001, el Secretario de Hacienda y Comercio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina determinó a AEROCIVIL el impuesto predial unificado por los años 1995 a 2001, respecto del inmueble donde funciona el aeropuerto, ubicado en la Isla.

Mediante Resolución 2068 de 2002, que resolvió el recurso de reconsideración, el Departamento modificó parcialmente el acto de determinación oficial del impuesto de la que excluyó los años 1995, 1999 y 2000.

## **LA DEMANDA**

AEROCIVIL solicitó la nulidad de los actos que le determinaron oficialmente el impuesto predial unificado por los años 1996 a 1998 y 2001, y a título de restablecimiento del derecho pidió que se declare que no es sujeto pasivo del impuesto predial, y que los bienes y rentas de la Nación son inejecutables e inembargables.

La actora alegó como violados los artículos 29, 63 y 336 de la Constitución Política; 684 del Estatuto Tributario; 84 del Código Contencioso Administrativo; 673 y 674 del Código Civil; 1811 del Código de Comercio; 13 de la Ley 3 de 1977; 8 y 16 de la Ley 38 de 1989; 4 y 6 de la Ley 179 de 1994; Ley 225 de 1995 y 513 del Código de Procedimiento Civil.

Como concepto de violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

El Departamento violó el debido proceso porque no emplazó a la demandante para que declarara ni la requirió para que pagara la supuesta obligación tributaria a su cargo.

Conforme al Decreto 2724 de 1993, la actora tiene autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente. Dentro de su patrimonio no entran los bienes inmuebles donde funcionan los aeropuertos, pues pertenecen a la Nación.

El artículo 21 del Decreto 1226 de 1908 dispone que los bienes de la Nación no pueden ser gravados por los municipios. Por su parte, el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, recogido en el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986, sólo grava con el impuesto predial los inmuebles de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional. En consecuencia, los bienes de la Nación no son objeto de tributo municipal alguno

De otra parte, no procede ningún tributo sobre los bienes de uso público, como los aeropuertos, pues son inalienables, imprescriptibles e inembargables, conforme a los artículos 63 de la Constitución Política; 674 y 678 del Código Civil y 1811 del Código de Comercio.

En sentencia de 14 de febrero de 1994 la Sección Cuarta del Consejo de Estado sostuvo que los aeropuertos no se encuentran sometidos al impuesto predial, dado que pertenecen a la Nación, según la Ley 3 de 1977.

Además, como no hay norma expresa que grave con el impuesto predial los bienes de la Nación, ésta se encuentra exenta o excluida, pues conforme al artículo 338 de la Carta Política, la obligación tributaria deriva de la preexistencia de la norma que la imponga.

Es ilegal la orden que dan los actos acusados de iniciar el procedimiento de cobro, dado que los bienes y rentas de la Nación son inembargables.

#### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Departamento se opuso a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

No hubo violación del debido proceso, pues no es razonable que la Administración notifique previamente su intención de liquidar oficialmente un tributo, cuando es deber formal del contribuyente cancelar oportunamente sus impuestos. Además, la actora nunca cumplió su deber, a pesar de las divulgaciones tanto oficiales como radiales para el pago del impuesto predial.

El inmueble objeto del impuesto predial no es de uso público, puesto que por él no puede transitarse libremente y es un sitio resguardado y restringido. Por el contrario, es un bien fiscal del que la demandante percibe ingresos, en razón del servicio de transporte aéreo que presta y de los arrendamientos de los distintos locales comerciales.

### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal anuló los actos acusados y a título de restablecimiento del derecho declaró que la actora no es sujeto pasivo del impuesto predial respecto de los sectores del inmueble que sean definidos como de uso público. La razones de su decisión se sintetizan así:

No es aplicable el artículo 66 de la Ley 383 de 1997, pues no existió declaración de predial; en consecuencia, la Administración estaba facultada para expedir los actos acusados, respecto de los cuales la actora ejerció su derecho de defensa, por cuanto interpuso recurso de reconsideración.

Después de hacer una síntesis del concepto 1469 de 26 de septiembre de 2002, expedido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, concluyó que en el inmueble objeto del impuesto predial funciona el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés y que no existe prueba para determinar qué parte del mismo es de uso público y qué parte un bien fiscal. Y, en consecuencia, tal precisión debe hacerla AEROCIVIL en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Ante la falta de prueba debe concluirse que todo el inmueble es de uso público, por lo cual la actora no es sujeto pasivo del impuesto predial respecto de dicho bien.

Así las cosas, los actos acusados son nulos por violación de los artículos 63 de la Constitución Política y 194 del Decreto 1333 de 1986.

### **EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandada sustentó el recurso en los siguientes términos:

Sí existe prueba de qué parte del aeropuerto de San Andrés es de uso público, pues conforme a la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el área de terreno es de 147.595 metros cuadrados y el área construida es de 10.710 metros cuadrados, dentro de la cual hay comercio y restaurantes, esto es, zonas de explotación económica por parte de la demandante.

Por tanto, la demandante es sujeto pasivo del impuesto predial unificado respecto de las zonas que son objeto de explotación económica en el inmueble donde funciona el aeropuerto, con exclusión de la pista de aterrizaje y los hangares.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia apelada, por los motivos que se resumen así:

El Departamento violó el debido proceso porque profirió la liquidación del impuesto predial con base en los avalúos catastrales del Agustín Codazzi, sin que mediara acto previo, motivo por el cual la demandante no pudo pedir la revisión del avalúo y lograr la aplicación de un régimen especial, en cumplimiento del artículo 63 de la Constitución Política.

Los inmuebles de propiedad de la Nación, como el aeropuerto de uso público de la Isla de San Andrés, no son objeto del impuesto predial porque tales bienes son inejecutables e inembargables. Y, como lo ha sostenido el Consejo de

Estado, debe determinarse el área de uso público y separarse del área que constituye un bien fiscal para determinar el impuesto sólo respecto de la última.

La parte demandada alegó de conclusión en los siguientes términos:

Los aeropuertos son bienes fiscales y no de uso público en consecuencia, la demandante es sujeto pasivo del impuesto predial. En apoyo de esta conclusión citó la sentencia de 6 de abril de 2000, expediente 5805 de la Sección Primera de la Corporación.

La actora es sujeto pasivo del impuesto predial por el aeropuerto de San Andrés, pues no existe ninguna norma que prohíba gravar los aeropuertos con dicho impuesto.

En caso de que no se revoque la sentencia, pidió que se declare que AEROCIVIL es sujeto pasivo del predial por el área construida de 10.710 metros cuadrados, discriminados entre oficinas, comercio, restaurantes, bodegas, vivienda y cobertizos.

AEROCIVIL alegó de conclusión así:

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi no es competente para determinar si un bien es de uso público o fiscal, pues tal precisión corresponde sólo a la Constitución y la ley.

Los bienes de uso público pueden ser objeto de explotación económica por los particulares, que son meros tenedores, como lo estableció la Corte en sentencia C-183 de 2003.

Las zonas calificadas como bienes fiscales por la parte demandada no cumplen los requisitos establecidos en el concepto 1469 de 5 de septiembre de 2002 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, cuyas conclusiones transcribió. Además, un bien no puede ser al mismo tiempo fiscal y de uso público porque se rompería el principio de no contradicción.

Por último, transcribió los argumentos de la demanda y citó decisiones administrativas y providencias que confirman que los aeropuertos no son objeto del impuesto predial.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Debe precisar la Sala si se ajustan a derecho los actos administrativos por los cuales el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina determinó a AEROCIVIL el impuesto predial por los años 1996 a 1998 y 2001, respecto del inmueble en donde funciona el aeropuerto de la Isla. Para el efecto, y en los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, deberá precisar si la actora es o no sujeto pasivo del impuesto predial, por ser propietaria del inmueble donde funciona el aeropuerto de San Andrés.

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

El impuesto predial fue establecido por la Ley 48 de 1887, que autorizó a los departamentos para crearlo y recaudarlo, destinando un porcentaje del dos por mil a favor de los municipios, como un impuesto real sobre la propiedad inmueble.

La Ley 20 de 1908 estableció como renta propia del departamento el recaudo de dicho impuesto, sin perjuicio del porcentaje correspondiente al municipio. Los artículos 97 de la Ley 4 de 1913 y 1 de la Ley 34 de 1920 fijaron el dos por mil como la tasa máxima con que los departamentos y municipios podían gravar la propiedad raíz.

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

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

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

De este recuento normativo se concluye que *“en ningún momento las normas que crearon el tributo, que en sus comienzos fue nacional, establecieron expresamente el gravamen para los inmuebles de propiedad de las entidades públicas, y por el contrario de las normas que derogaron aquellas que concedían exenciones [se] permitía inferir que aquel (sic) solo gravaba a la propiedad privada”*<sup>1</sup>.

Lo anterior, porque la facultad impositiva de los municipios es derivada, pues debe ejercerse de acuerdo con la Constitución y la ley; y, por ende, los municipios no pueden gravar los bienes públicos sin expresa autorización legal<sup>2</sup>.

Dicha autorización fue conferida por el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, que dispuso que los bienes inmuebles de los **establecimientos públicos**, empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta del orden nacional podían ser gravados con el impuesto predial a favor del respectivo municipio. Por tanto, a partir de la vigencia de la Ley 55 de 1985 sólo ciertas entidades públicas eran sujetos pasivos del impuesto predial y dentro de las mismas no se incluyó a la Nación.

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

---

<sup>1</sup> Sentencia de 24 de febrero de 2004, expediente 5001 C.P. doctor Jaime Abella Zárate

<sup>2</sup> *Ibidem*

Fue así como el artículo 194 del Decreto 1333 reiteró que los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional podían ser gravados con el impuesto predial en favor del correspondiente municipio, lo que corrobora que sólo tales entidades públicas son sujetos pasivos de dicho impuesto.

Por último, la Ley 44 de 1990 que creó el impuesto predial unificado<sup>3</sup>, mantuvo el régimen excepcional de las entidades públicas en relación con el impuesto predial, pues no derogó la normatividad preexistente.

En suma, se reitera, las entidades públicas sólo son sujetos pasivos del impuesto predial si son establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional. *Contrario sensu*, las restantes entidades públicas, incluida la Nación no son sujetos pasivos del referido tributo.

Cabe anotar que el **artículo 160 del Decreto 1421 de 1993**, conocido como el Estatuto de Bogotá D.C, **aplicable sólo al Distrito Capital**, mantuvo las exenciones y tratamientos preferenciales aplicables a los aeropuertos, y, dentro de éstos, el régimen excepcional para las entidades públicas en relación con el impuesto predial. Sin embargo, el artículo 134 de la Ley 633 de 2000 excluyó del beneficio tributario del artículo 160 del Decreto 1421 de 1993, a los aeropuertos privatizados y/o que operan por concesión, por lo cual se entienden en igual situación que los privados.

Ahora bien, como resultado de la fusión entre el Fondo Aeronáutico Nacional<sup>4</sup> y el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, ordenada en el artículo 67 del Decreto 2171 de 1992, se creó la **Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil AEROCIVIL**, cuyo régimen se encuentra previsto en el Decreto 2724 de 1993. Así, el artículo 1 del Decreto 2724 dispuso que la

---

<sup>3</sup> En virtud del artículo 1 de la Ley 44 de 1990 se fusionaron en el impuesto predial unificado los siguientes tributos: el impuesto predial regulado en el Código de Régimen Municipal; el impuesto de parques y arborización del Código de Régimen Departamental; el impuesto de estratificación socioeconómica creado en la Ley 9 de 1989 y la sobretasa de levantamiento catastral.

<sup>4</sup> El Decreto 3140 de 1968 creó el Fondo Aeronáutico Nacional como establecimiento público y, por ende, sujeto pasivo del impuesto predial. Sin embargo, el artículo 13 de la Ley 3 de 1977 dispuso que los inmuebles de propiedad del Fondo serían cedidos a título gratuito a la Nación y que los que se adquirieran a partir de la vigencia de esa ley ingresarían también al patrimonio de

AEROCIVIL es una entidad especializada, de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Transporte, con **personería jurídica**, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica, como AEROCIVIL, hacen parte del sector descentralizado por servicios de la rama ejecutiva, junto con los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional, entre otras entidades (artículo 38 de la Ley 489 de 1998). Su régimen es el consagrado en la ley que las crea y en lo no previsto por ésta, se aplican las normas de los establecimientos públicos (artículo 82 *ibídem*).

Aunque, de manera subsidiaria, la ley permite aplicar las normas de los establecimientos públicos a las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica, tal remisión no significa que estas entidades y los establecimientos públicos sean lo mismo, pues, se aplican a las unidades administrativas especiales las leyes que las crean y sólo en caso de que no haya previsión especial se aplican los preceptos que rigen los establecimientos públicos.

Dado que **AEROCIVIL es una unidad administrativa especial con personería jurídica, no es sujeto pasivo del impuesto predial**, por cuanto las entidades públicas sólo son sujetos obligados a la declaración y pago del impuesto en mención si son establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional.

De otra parte, el artículo 2 del Decreto 2724 de 1993 prevé que a AEROCIVIL le corresponde administrar directa o indirectamente los **aeropuertos de su propiedad** o de propiedad de la Nación<sup>5</sup>.

No obstante, los aeropuertos, en general, son bienes de uso público, que no se encuentran gravados con el impuesto predial, puesto que su uso pertenece a todos los habitantes del territorio (artículo 674 del Código Civil). Lo anterior, porque los aeródromos públicos, que son las superficies destinadas a la llegada y

---

aquella. En consecuencia, el Fondo dejó de ser sujeto pasivo del impuesto predial, puesto que, por mandato legal, dejó de ser propietario de bienes inmuebles.

<sup>5</sup> En virtud del artículo 13 de la Ley 3 de 1977 los inmuebles del Fondo Aeronáutico Nacional pasaron a ser de propiedad de la Nación.

salida de aeronaves (artículo 1809 del Código de Comercio), son para uso público (artículo 1811 *ibídem*). Además, el transporte aéreo es un servicio público esencial (artículo 68 de la Ley 336 de 1996).

Los bienes de uso público son aquellos de propiedad pública, administrados por el sujeto público titular del derecho de dominio para el uso y goce de la comunidad. Tales bienes están sometidos a un régimen jurídico especial, se encuentran por fuera del comercio en consideración a la utilidad que prestan en beneficio común, y son inalienables, inembargables e imprescriptibles por disposición constitucional (artículo 63 de la Carta).

El ser inenajenables se refiere a la imposibilidad de que exista alguna mutación del dominio o de sus elementos esenciales, pues tales bienes están destinados al uso público; y es natural que no puedan celebrarse actos que atenten contra ese uso común<sup>6</sup>. La inembargabilidad, que se desprende de la inalienabilidad, significa que los bienes de uso público no pueden ser objeto de embargos. Y, la imprescriptibilidad, por su parte, se debe a que la prescripción reposa en la posesión y ésta, a su vez, en la exclusividad. *“Y mal puede coexistir una posesión exclusiva de una persona con el uso común de todos”*<sup>7</sup>.

Además de los bienes de uso público, existen los fiscales o patrimoniales, que son aquellos que pertenecen a las entidades públicas como si fueran personas de derecho privado; en consecuencia, son objeto de toda clase de actos jurídicos y respecto de los mismos las entidades tienen tanto derechos reales como personales.

Sin embargo, al igual que los bienes de uso público, los fiscales son imprescriptibles<sup>8</sup>. A pesar de lo anterior, siguen existiendo las dos categorías de bienes públicos, pues la imprescriptibilidad dejó de ser criterio de diferenciación, *“sin que por tal razón la disimilitud se haya esfumado”*<sup>9</sup>.

Cabe anotar que dentro de los bienes de uso público pueden existir áreas que constituyen bienes fiscales de las entidades públicas. Tal es el caso, en los aeropuertos públicos, de las áreas destinadas al **comercio y restaurantes**,

---

<sup>6</sup> José J. Gómez *Bienes*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1983, pág 99.

<sup>7</sup> *Ibídem*

<sup>8</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencias de 19 de noviembre de 1978 y 29 de julio de 1999 y Corte Constitucional, sentencia C-530 de 1996.

puesto que no corresponden al servicio público de transporte aéreo, a diferencia de los inmuebles donde se encuentran los hangares, talleres, terminales y muelles.

Así pues, los **aeropuertos públicos como bienes de uso público que, en general, son**, no se encuentran gravados con el impuesto predial, no sólo porque son inenajenables, imprescriptibles e inembargables, sino porque la ley no facultó a los municipios para gravarlos con el impuesto en mención, y sólo en la ley radica la potestad tributaria.

En el caso concreto, AEROCIVIL no declaró el impuesto predial por los años 1996 a 1998 y 2001 respecto del aeropuerto de San Andrés, ubicado en la K 10 1-109 Cabecera La Rocosa.

El demandado determinó el impuesto predial a la demandante con fundamento en la Ley 44 de 1990, por cuanto el inmueble objeto del tributo es un bien fiscal, como pretende acreditarlo con el oficio del Instituto Geográfico Agustín Codazzi de 15 de agosto de 2003, allegado con ocasión del recurso de apelación.

Como AEROCIVIL es una Unidad Administrativa Especial (artículo 67 del Decreto 2171 de 1992), no es sujeto pasivo del impuesto predial por el inmueble en donde funciona el aeropuerto de la Isla, pues, se insiste, las entidades públicas sólo están gravadas con dicho impuesto si son establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional (artículos 61 de la Ley 55 de 1985 y 194 del Decreto 1333 de 1986).

De otra parte, el aeropuerto en mención no es bien fiscal, como lo sostuvo la parte demandada y lo pretendió acreditar con el oficio del Agustín Codazzi, aportado irregularmente en la segunda instancia, porque no encuadra dentro ninguno de los eventos del artículo 214 del Código Contencioso Administrativo.

El referido oficio señala que el aeropuerto de San Andrés tiene un área de terreno de 147.595 metros cuadrados y un área construida de 10.710 metros cuadrados, de los cuales sólo 302 metros cuadrados corresponden a comercio y 547 a restaurantes (folio 152). Si bien las áreas del aeropuerto destinadas a

---

<sup>9</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 29 de julio de 1999

**comercio y restaurantes** (que es el 0.57% del total del terreno), son bienes fiscales, tal aspecto no fue planteado concretamente por la demandada ni en la vía gubernativa ni a lo largo del proceso, pues se limitó a afirmar, sin prueba alguna, que el aeropuerto es un bien fiscal.

Sólo con ocasión del recurso de apelación, la demandada allegó el documento del Agustín Codazzi. Y, es sabido que el recurso de apelación no es la oportunidad para enmendar o adicionar los escritos de demanda y contestación de la misma, pues se violarían los principios de igualdad de las partes y lealtad procesal.

Adicionalmente, el oficio en comentario fue expedido el 15 de agosto de 2003, conforme a la actualización catastral del año 2002 (folio 152). Sin embargo, lo que se discute es la procedencia del impuesto predial por los años 1996 a 1998 y 2001, esto es, de períodos fiscales que nada tienen que ver con la actualización catastral ni con la fecha del documento.

Por lo demás, aun en el caso de que en el aeropuerto público existan áreas que son bienes fiscales, la actora, en su carácter de unidad administrativa especial, no es sujeto pasivo del impuesto predial, puesto que, se repite, sólo son sujetos pasivos de dicho tributo los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional, conforme a lo previsto en el artículo 61 de la Ley 55 de 1985.

Así las cosas, se impone confirmar la sentencia apelada.

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

## **F A L L A**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 8 de agosto de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL, AEROCIVIL contra el

DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.

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

Se deja constancia de que esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

**JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ**  
Presidente de la Sección

**LIGIA LÓPEZ DÍAZ**

**MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA**

**HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**