

**IMPUESTO PREDIAL – Sujetos pasivos. Evolución normativa / EMPRESA COLOMBIANA DE AERODROMOS – Naturaleza jurídica / FONDO AERONAUTICO NACIONAL – Naturaleza jurídica / AERONAUTICA CIVIL – Unidad administrativa especial. Aplicación en lo que no está regulado las normas de los establecimiento públicos**

Sólo con la expedición de la Ley 55 de 1985, el legislador dispuso 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 a favor del correspondiente municipio. El Decreto Ley 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, reguló el impuesto predial, incorporando las disposiciones legales vigentes sobre dicha materia, entre ellas, el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, con lo cual se ratificó que únicamente determinadas entidades públicas son sujeto pasivo del impuesto. A su vez, la Ley 44 de 1990, fusionó este impuesto con el de parques y arborización, estratificación económica y la sobretasa de levantamiento catastral, en uno solo, denominado “impuesto predial unificado”, sin derogar la normativa preexistente. En primer término, se encuentra que la Empresa Colombiana de Aeródromos – ECA-, fue creada mediante el Decreto 3269 del 10 de noviembre de 1954, como un establecimiento público para la prestación del servicio de aeródromos nacionales y demás servicios a la navegación y transporte aéreo comercial dentro del territorio nacional. Mediante el Decreto 3140 del 26 de diciembre de 1968, se creó el Fondo Aeronáutico Nacional, suprimiendo la Empresa Colombiana de Aeródromos –ECA- y adquiriendo su patrimonio. El Fondo Aeronáutico Nacional fue creado como un establecimiento público, y mediante la Ley 3ª de 1977, se dispuso que sus propiedades inmuebles fueran cedidas a título gratuito a la Nación. Mediante el Decreto 2171 de 1992, en uso de las atribuciones especiales, conferidas por el artículo 20 transitorio de la Constitución Nacional, el Presidente de la República, con la finalidad de poner en consonancia con la nueva reforma constitucional, y en especial con la redistribución de competencias y recursos que ella establece, ordenó la fusión del Fondo Aeronáutico Nacional y el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, y lo reestructuró como la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Conforme con lo anterior, los inmuebles objeto de los actos acusados son de propiedad de la U.A.E Aeronáutica Civil. Ahora bien, conocida la naturaleza jurídica de la reestructurada autoridad aeronáutica, ésta como entidad descentralizada, con autonomía administrativa y patrimonial, se encuentra sujeta al régimen jurídico contenido en la ley que la creó, y en lo no previsto en ella, al de los establecimientos públicos

**AERONAUTICA CIVIL – No es sujeto pasivo del impuesto predial**

En ese sentido, los inmuebles de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil no pueden ser objeto del impuesto predial unificado, por cuanto no hacen parte de las entidades públicas que el legislador estableció como sujeto pasivo del impuesto. La norma es clara y, por lo tanto, no le es dable a la Administración Local desatender su tenor literal para extender el gravamen a todos los entes públicos, sobre los cuales no tiene autorización legal para imponer el impuesto, como es el caso de las unidades administrativas especiales.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

Bogotá, D. C., tres (3) de noviembre de dos mil once (2011)

**Radicación número: 50001-23-31-000-2002-40376-01(17851)**

**Actor: U.A.E AERONAUTICA CIVIL**

**Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

**FALLO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 5 de junio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, que declaró la nulidad de los actos acusados. La sentencia dispuso:

**“PRIMERO.- DECLARAR LA NULIDAD** de las Resoluciones No. 064, 065, 066, 067 y 068 del seis (6) de noviembre del dos mil uno (2001), proferidas por la Dirección de Impuestos Municipales de Villavicencio por medio de la cual se resuelve liquidar el Impuesto Predial Unificado, en mora de pago.

**SEGUNDO.- DECLARAR LA NULIDAD** de las Resoluciones No. 144, 145, 146, 147 y 148 del siete (7) de junio de dos mil dos (2002), proferidas por la Dirección de Impuestos Municipales de Villavicencio, por medio de las cuales se confirmaron las Resoluciones No. 064, 065, 066, 067 y 068 del seis (6) de noviembre de dos mil uno (2001).”

**I) ANTECEDENTES**

Mediante las Resoluciones Nos. 064, 065, 066, 067 y 068 del 6 de noviembre de 2001 la Dirección de Impuestos Municipales de Villavicencio liquidó el impuesto predial unificado por los años gravables 1996 a 2001, respecto de los predios identificados con las cédulas catastrales Nos. 00-01-0003-0646-000, 00-01-0003-0042-000, 00-01-0003-0647-000, 00-01-0002-0157-000, 00-01-0003-0092-000, respectivamente.

Contra los anteriores actos administrativos, la U.A.E Aeronáutica Civil interpuso los correspondientes recursos de reconsideración.

El 7 de junio de 2002 la Dirección de Impuestos Municipales de Villavicencio, expidió las Resoluciones No. 144, 145, 146, 147 y 148 con las cuales se decidieron los recursos de reconsideración, confirmando los actos administrativos recurridos.

**II) DEMANDA**

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la U.A.E Aeronáutica Civil, solicitó:

**“PRIMERA.**

*Que son nulos los siguientes actos administrativos:*

*Resolución No. 064 del 24 de Noviembre de 2001, que resuelve “Liquidar el Impuesto Predial Unificado y los intereses moratorios, con relación al predio con cédula catastral 00-01-0003-0646-000 situado en Bomberos de propiedad del señor (a) FONDO AERONÁUTICO CIVIL, por los períodos gravables de 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001; Y, de la Resolución 144 de junio 7 de 2002, que confirma la anterior, emanadas de la Dirección de Impuestos Municipales de Villavicencio;*

*Resolución No. 065 del 24 de noviembre de 2001, dictada por el Director de Impuestos Municipales “Por medio de la cual se practica una liquidación del Impuesto Predial Unificado, en mora de pago” que resuelve “Liquidar el Impuesto Predial Unificado y los intereses moratorios, con relación al predio con cédula catastral 00-01-0003-0042-000 situado en el Radiofaro de propiedad del señor (a) ECA EMPRESA COLOMBIANA DE AERÓDRO,” (SIC), por los períodos gravables de 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001, y, de la Resolución 145 de junio 7 de 2002, que confirma la anterior, emanadas de la Dirección de Impuestos Municipales de Villavicencio;*

*Resolución No. 066 del 24 de Noviembre de 2001, que resuelve “Liquidar el Impuesto Predial Unificado y los intereses moratorios, con relación al predio con cédula catastral 00-01-0003-0647-000 situado en Sena de propiedad del señor (a) FONDO AERONÁUTICO CIVIL, por los períodos gravables de 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001; y, de la Resolución 146 de junio 7 de 2002, que confirma la anterior, emanadas de la Dirección de Impuestos Municipales de Villavicencio;*

*Resolución No. 067 del 24 de Noviembre de 2001, que resuelve “Liquidar el Impuesto Predial Unificado y los intereses moratorios, con relación al predio con cédula catastral 00-01-0002-0157-000 situado en el Lote de propiedad del señor (a) FONDO AERONÁUTICO CIVIL, por los períodos gravables de 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001; Y, de la Resolución 147 de junio 7 de 2002, que confirma la anterior, emanadas de la Dirección de Impuestos Municipales de Villavicencio;*

*Resolución No. 068 del 24 de Noviembre de 2001, que resuelve “Liquidar el Impuesto Predial Unificado y los intereses moratorios, con relación al predio con cédula catastral 00-01-0003-0092-000 situado en el Aeropuerto Vanguardia de propiedad del señor NACIÓN FONDO AERONÁUTICO CIVIL, por los períodos gravables de 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001; y, de la Resolución 148 de junio 7 de 2002, que confirma la anterior, emanadas de la Dirección de Impuestos Municipales de Villavicencio*

## **SEGUNDA.**

*Que como consecuencia de la nulidad anterior se restablezca en su derecho a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL, declarando que la entidad no es sujeto pasivo del Impuesto Predial por los predios de propiedad de la Nación con números catastrales 00-01-0003-0646-000, 00-01-0003-0042-000, 00-01-0003-0647-000, 00-01-0002-0157-000 y 00-01-0003-0092-000 ubicados en jurisdicción del Municipio de Villavicencio, y además, que los bienes y rentas de la entidad de propiedad de la Nación, son inejecutables e inembargables”.*

Como normas violadas y concepto de la violación dijo:

**Violación de los artículos 684 del Estatuto Tributario, 84 del Código Contencioso Administrativo y 29 de la Constitución Política.**

Los actos demandados son nulos por violación del artículo 684 del Estatuto Tributario, por falta de aplicación del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, por violación de la norma superior a la que está obligado a someterse, y por violación del artículo 29 de la Constitución Política, puesto que no se notificó aviso previo al contribuyente sobre la intención de liquidar oficialmente el impuesto predial unificado.

Señaló que de conformidad con el artículo 66 de la Ley 383 de 1997, el municipio estaba en la obligación de aplicar el procedimiento tributario contemplado en el Estatuto Tributario Nacional para la liquidación y determinación de los tributos.

Que, por lo anterior, la Administración estaba obligada a citar, emplazar o requerir al contribuyente, para tratar de establecer su sujeción al impuesto predial, antes de dictar la liquidación oficial.

Manifestó que como en el presente caso, no se citó a la U.A.E Aeronáutica Civil para que explicara su supuesta obligación, ni se le requirió para que pagara el impuesto, se configura una violación al debido proceso.

**Violación de los artículos 63 de la Constitución Política, 674 y 678 del Código Civil, 1811 del Código de Comercio y 13 de la Ley 3ª de 1977. Los inmuebles objeto de los actos acusados son bienes de uso público.**

Señaló que la sujeción pasiva del deber de contribuir al Estado, al departamento o al municipio, está dirigida a las personas naturales o jurídicas y no a los organismos del Estado, dado que éstos son los titulares del crédito tributario.

Señaló que la Ley 489 de 1998, mediante la cual se reguló la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, en el capítulo XIII relativo a la entidades descentralizadas, dispuso que las unidades administrativas especiales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y, en lo no previsto en ella, al régimen de los establecimientos públicos.

Precisó que el patrimonio de la U.A.E Aeronáutica Civil está conformado por los bienes sobre los cuales ostentaba la posesión el antiguo Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y el Fondo Aeronáutico Nacional, y los que adquiriera a cualquier título, como lo dispone el artículo 4º numeral 2º del Decreto 2724 de 1993.

Que por mandato de la Ley 3ª de 1977, los inmuebles de propiedad del Fondo Aeronáutico Nacional fueron cedidos a título gratuito a la Nación. Por tanto, a partir de ésta, no tenía la posesión de los aeropuertos sino únicamente su administración.

Manifestó que teniendo en cuenta que la transferencia de dominio fue ordenada en la ley, no era necesaria la expedición de actos administrativos singulares.

Señaló que teniendo en cuenta que el artículo 21 del Decreto 1226 de 1908 dispuso que los bienes de la Nación no serían gravados con contribuciones, y que el artículo 2º de la Ley 29 de 1963 derogó todas las disposiciones de carácter nacional que decretaran exoneraciones o exenciones del impuesto predial para

personas privadas, es evidente que se encuentra vigente el régimen de exclusión que ampara los predios de la Nación.

Reiteró que la titularidad de la Nación sobre los bienes del antiguo Fondo Aeronáutico y los que se adquieran con sus recursos, se prueba con el título contenido en la Ley 3ª de 1977.

Manifestó que de conformidad con los artículos 61 de la Ley 55 de 1985 y 194 del Decreto 1333 de 1986, la autorización de gravar no se concede sobre bienes de la Nación, ministerios, departamentos administrativos o unidades administrativas especiales, sino únicamente respecto de algunas entidades descentralizadas que no pertenecen a la administración funcional y siempre que sean expresamente considerados como sujetos gravados.

Adujo que los artículos 1809 y 1811 del Código de Comercio establecen la calidad de bienes de uso público de los aeródromos públicos que aún siendo de propiedad privada, están destinados al uso público.

Que, adicionalmente, son bienes de uso público, como lo es toda la infraestructura de tránsito del país, razón por la cual no pueden ser gravados.

Afirmó que pretender el cobro del impuesto predial a cargo de la U.A.E Aeronáutica Civil resulta ilegal e improcedente, puesto que desconoce el régimen jurídico especial aplicable a los bienes de uso público, cuya titularidad se encuentra radicada en la Nación.

Señaló que el Consejo de Estado en sentencia del 24 de febrero de 1994, decretó la nulidad de los actos administrativos que imponían la obligación de pago del impuesto predial de unos bienes inmuebles a cargo del Fondo Aeronáutico Civil.

**Violación de los artículos 63 de la Constitución Política, 336 y 513 del Código de Procedimiento Civil, 8 y 16 de la Ley 38 de 1989, el Decreto 111 de 1996 y la Ley 225 de 1995. Los bienes propios de la Nación son inejecutables e inembargables.**

Consideró que jurídicamente no es posible ejecutar y embargar los bienes y rentas de la Nación, máxime cuando el título que originaría esta ejecución es de naturaleza tributaria y la ley no obliga a la U.A.E Aeronáutica Civil a contribuir con este impuesto.

Concluyó que el carácter de inembargabilidad de los bienes de uso público, constituye una garantía de origen constitucional, por lo cual su desconocimiento implica una flagrante violación a la Constitución Política.

### **III) CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La parte demandada se opuso a las pretensiones de la actora con los siguientes argumentos:

Estimó que en el presente asunto no se configura ninguna de las causales que establece la ley para poder desvirtuar la presunción de legalidad que recae sobre los actos demandados.

Señaló que el término para reclamar una compensación (sic) ha caducado, por tanto, la actora no puede pretender la exoneración de los impuestos que fueron liquidados conforme a la ley.

Manifestó que no es procedente considerar que una entidad del Estado, como la U.A.E Aeronáutica Civil, no se encuentre gravada con el impuesto de industria y comercio (sic).

#### **Excepciones:**

##### **Falta de causa para demandar**

Indicó que la parte actora no se puede considerar como un ente exento del pago del impuesto predial, puesto que la única autoridad autorizada para hacer exenciones es el Concejo Municipal.

##### **Genérica**

Solicitó declarar probadas las excepciones propuestas, o cualquier otra, que resulte en el trámite del proceso.

#### **IV) LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Meta, mediante providencia del 5 de junio de 2009, declaró la nulidad de los actos demandados, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Explicó que el Decreto 3140 de 1968 creó el Fondo Aeronáutico Nacional como un establecimiento público, entidad descentralizada que tiene la calidad de sujeto pasivo del impuesto predial. Sin embargo, el artículo 13 de la Ley 3ª de 1977 dispuso que los inmuebles de propiedad del Fondo Aeronáutico fueran cedidos a título gratuito a la Nación, y que los que se adquirieran a partir de la vigencia de dicha ley, ingresarían al patrimonio de aquélla, lo que conllevó a que esta entidad dejara de ser un sujeto pasivo del gravamen, en tanto que por mandato legal dejó de ser propietario de bienes inmuebles.

Transcribió apartes de la sentencia del Consejo de Estado del 19 de abril de 2007, en la que se resolvió un caso similar, declarando la nulidad de los actos que liquidaban el impuesto predial a la sociedad.

Indicó que el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 señaló las entidades públicas que son sujeto pasivo del impuesto predial, esto es, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional, sin incluir dentro de éstas, a las unidades administrativas especiales, entre las cuales se encuentra la Aeronáutica Civil.

#### **V) EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandada impugnó la sentencia de primera instancia, con fundamento en lo siguiente:

Señaló que la ley establece las entidades públicas que son sujeto pasivo del impuesto predial, sin excluir de las mismas a las unidades administrativas especiales.

Sostuvo que la potestad tributaria de los municipios está sujeta a la Constitución Política y a la ley, por tanto, le corresponde a los concejos votar los tributos de conformidad con dicho cuerpo normativo.

Que si bien el artículo 63 de la Constitución Política determina los bienes que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, incluyendo dentro de esta categoría a los bienes de uso público, a los parques naturales, a las tierras comunales de grupos étnicos, los resguardos y el patrimonio arqueológico de la Nación, en ninguna parte ésta se refiere a la exoneración del impuesto predial ni de ningún otro tributo municipal respecto de los bienes de la Nación y sus unidades administrativas, y por el contrario, le difiere a la ley la posibilidad de determinar qué otros bienes podrían tener la misma protección señalada en la norma constitucional.

Indicó que el artículo 294 de la Constitución Política de manera expresa establece que la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

Manifestó que invocar una ley, que en cualquiera de sus consideraciones o partes resolutivas, llegare a crear exoneraciones o exenciones con respecto a tributos municipales, no sólo sería violatorio del artículo 294 ibídem, sino que obligaría a la aplicación de la vía de excepción de que trata el artículo 4º de la Constitución Política.

Afirmó que sólo el Concejo de Villavicencio puede decretar exenciones por el término de 10 años, como lo señala el artículo 38 de la Ley 14 de 1983, reiterado por el Decreto 1333 de 1986.

Consideró que la única limitación que tienen las entidades territoriales y los concejos municipales para gravar la propiedad inmueble es la propia Constitución Política, sin que para el caso tenga cabida la limitación contenida en el artículo 63 ibídem.

Adujo que si bien los aeropuertos pertenecen a la U.A.E Aeronáutica Civil, tienen un uso restringido para los usuarios del servicio y generan por éste ingresos y tasas, por lo tanto, obtienen utilidades para la Nación o para la dependencia respectiva, es decir, tiene un ánimo de lucro y, eventualmente, podrían ser privatizados o entregados en concesión, lo que no podría ocurrir con los bienes de uso público.

## **VI) ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**La demandante** en esta etapa procesal reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

**La demandada** no presentó alegatos de conclusión.

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

## VII) CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 5 de junio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, que declaró la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se liquidó el impuesto predial unificado por los años 1996 a 2001, a la U.A.E Aeronáutica Civil.

Corresponde a la Sala establecer si los inmuebles identificados con la cédula catastral Nos. 00-01-0003-0646-000, 00-01-0003-0042-000, 00-01-0003-0647-000, 00-01-0002-0157-000, 00-01-0003-0092-000, de propiedad de la U.A.E Aeronáutica Civil, pueden ser gravados con el impuesto predial unificado.

A ese respecto, es importante señalar el desarrollo legal del impuesto predial unificado, el cual fue precisado en sentencia del 24 de febrero de 1994<sup>1</sup>, en los siguientes términos:

*El impuesto predial fue establecido por la Ley 48 de 1887, que autorizó a los departamentos para crearlo y recaudarlo y destinó un porcentaje del dos por mil (2 x 1000) a favor de los municipios, como un impuesto real sobre la propiedad inmueble.*

*La Ley 20 de 1908 estableció como renta propia de los departamentos el recaudo de dicho impuesto, sin perjuicio del porcentaje correspondiente a los municipios. Los artículos 97 de la Ley 4 de 1913 y 1 de la Ley 34 de 1920 fijaron el dos por mil (2 x 1000) como la tasa máxima con la 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 (2 X 1000) 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 a dicha tarifa.*

*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.*

***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> Expediente No. 5001, C.P. Dr. Jaime Abella Zarate.

Sólo con la expedición de la Ley 55 de 1985, el legislador dispuso 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 a favor del correspondiente municipio<sup>2</sup>.

El Decreto Ley 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, reguló el impuesto predial, incorporando las disposiciones legales vigentes sobre dicha materia, entre ellas, el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, con lo cual se ratificó que únicamente determinadas entidades públicas son sujeto pasivo del impuesto<sup>3</sup>.

A su vez, la Ley 44 de 1990, fusionó este impuesto con el de parques y arborización, estratificación económica y la sobretasa de levantamiento catastral, en uno solo, denominado "impuesto predial unificado"<sup>4</sup>, sin derogar la normativa preexistente.

Así las cosas, los elementos de la obligación tributaria del impuesto predial unificado fueron establecidos previamente por la ley, en especial el hecho generador y el sujeto pasivo.

En ese sentido, sólo los particulares propietarios de bienes inmuebles y los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, y sociedades de economía mixta del orden nacional son sujetos pasivos del impuesto, sin que dentro de éstos se encuentren incluidas, las demás entidades públicas, diferentes a las señaladas, por cuanto no fue voluntad del legislador que sobre ellas recayera la obligación tributaria.

De esta forma, no queda duda alguna sobre el particular, pues no tendría sentido que el legislador facultara expresamente a los concejos municipales para gravar los inmuebles de determinadas y específicas entidades públicas, si hubiere considerado que todas éstas fueran sujeto pasivo del impuesto predial unificado.

Esta determinación de los elementos del tributo no puede ser desconocida por las entidades territoriales, que si bien gozan de autonomía en materia fiscal, ésta se encuentra sujeta a la Constitución y a la ley<sup>5</sup>. Por tanto, sus regulaciones no pueden ignorar la voluntad del legislador.

Cabe precisar que si bien de conformidad con el artículo 294 de la Constitución Política no le está permitido a la ley conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, lo cierto es, que en el caso estudiado, la ley no dispuso una exención, sino que determinó el sujeto pasivo del impuesto, en uso de las atribuciones que le son propias, en concordancia con lo previsto en el artículo 338 ibídem.

---

<sup>2</sup> Artículo 61.

<sup>3</sup> Artículo 194

<sup>4</sup> Artículo 1º.

<sup>5</sup> Constitución Política:

Artículo 300.- Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas: 4. **Decretar, de conformidad con la ley, los tributos** y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales."

Artículo 313.- Corresponde a los Concejos: 4. **Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y gastos locales.**

No se trata, pues, de una exención dada por la ley respecto de un impuesto local, sino de la definición legal del sujeto pasivo, que, se repite, debe ser acatada por la entidad territorial.

Descendiendo al caso en concreto, se encuentra que los actos administrativos demandados liquidaron el impuesto predial unificado respecto de inmuebles de propiedad del Fondo Aeronáutico Civil y de la Empresa Colombiana Aeródromos – ECA.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario precisar el origen y naturaleza de las citadas entidades:

En primer término, se encuentra que la Empresa Colombiana de Aeródromos – ECA- , fue creada mediante el Decreto 3269 del 10 de noviembre de 1954, como un establecimiento público para la prestación del servicio de aeródromos nacionales y demás servicios a la navegación y transporte aéreo comercial dentro del territorio nacional.

Mediante el Decreto 3140 del 26 de diciembre de 1968, se creó el Fondo Aeronáutico Nacional, suprimiendo la Empresa Colombiana de Aeródromos –ECA- y adquiriendo su patrimonio.

El Fondo Aeronáutico Nacional fue creado como un establecimiento público, y mediante la Ley 3ª de 1977, se dispuso que sus propiedades inmuebles fueran cedidas a título gratuito a la Nación.

Mediante el Decreto 2171 de 1992, en uso de las atribuciones especiales, conferidas por el artículo 20 transitorio de la Constitución Nacional, el Presidente de la República, con la finalidad de poner en consonancia con la nueva reforma constitucional, **y en especial con la redistribución de competencias y recursos que ella establece**, ordenó la fusión del Fondo Aeronáutico Nacional y el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, **y lo reestructuró como la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil**<sup>6</sup>, disponiendo que formaban parte del patrimonio de esta nueva entidad pública:

*“Los bienes que posean el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y el Fondo Aeronáutico Nacional y los que adquiera a cualquier título”<sup>7</sup>.*

Conforme con lo anterior, los inmuebles objeto de los actos acusados son de propiedad de la U.A.E Aeronáutica Civil. Ahora bien, conocida la naturaleza jurídica de la reestructurada autoridad aeronáutica, ésta como entidad descentralizada, con autonomía administrativa y patrimonial, se encuentra sujeta al régimen jurídico contenido en la ley que la creó, y en lo no previsto en ella, al de los establecimientos públicos<sup>8</sup>.

Así, el artículo 68 del citado decreto establece la naturaleza jurídica de la unidad administrativa especial, como una entidad de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Transporte, para ejercer las funciones de la autoridad aeronáutica en todo el territorio nacional, y dispuso que sólo le es aplicable el régimen presupuestal, de contratación y de personal, previsto para los establecimientos

---

<sup>6</sup> Artículo 67

<sup>7</sup> Artículo 103. numeral 2º.

<sup>8</sup> Ley 489 de 1998. Artículo 82.

públicos, por tanto, no le aplica el régimen tributario de dichas entidades, sino el establecido para las unidades administrativas especiales.

Sobre este asunto en particular se ha pronunciado esta Sala en sentencia del 28 de mayo de 2009<sup>9</sup>, en los siguientes términos:

*“Así pues, fue voluntad del legislador, quien tiene la potestad tributaria, crear el impuesto respecto de los predios privados y, sólo por excepción, gravar los inmuebles de entidades públicas. Y, como la facultad impositiva de los municipios es derivada, pues debe ejercerse de acuerdo con la Constitución y la ley, **los municipios no pueden gravar los bienes públicos sin expresa autorización legal.***

*(...)*

**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. A contrario sensu, las restantes entidades públicas, incluida la Nación, no son sujetos pasivos del referido tributo.(...)**

*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”.***

En ese sentido, los inmuebles de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil no pueden ser objeto del impuesto predial unificado, por cuanto no hacen parte de las entidades públicas que el legislador estableció como sujeto pasivo del impuesto.

La norma es clara y, por lo tanto, no le es dable a la Administración Local desatender su tenor literal para extender el gravamen a todos los entes públicos, sobre los cuales no tiene autorización legal para imponer el impuesto, como es el caso de las unidades administrativas especiales.

En consecuencia, no está llamado a prosperar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, razón por la cual se confirmará la sentencia de primera instancia, y adicionará un numeral 3º para declarar que la U.A.E Aeronáutica Civil no es sujeto pasivo del impuesto predial correspondiente a los años 1996 a 2001, respecto de los inmuebles identificados con las cédulas catastrales Nos. 00-01-0003-0646-000, 00-01-0003-0042-000, 00-01-0003-0647-000, 00-01-0002-0157-000, 00-01-0003-0092-000, por cuanto, al declararse la nulidad de los actos demandados es procedente el restablecimiento del derecho del accionante.

---

<sup>9</sup> C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz, Exp. 16685

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**

**CONFÍRMANSE** los numerales 1º y 2º de la sentencia del 5 de junio de 2009 dictada por el Tribunal Administrativo del Meta.

**ADICIÓNENSE** un numeral 3º a la sentencia apelada, el cual quedará así:

**TECERO: DECLÁRASE** que la U.A.E Aeronáutica Civil no es sujeto pasivo del impuesto predial correspondiente a los años 1996 a 2001, respecto de los inmuebles identificados con las cédulas catastrales Nos. 00-01-0003-0646-000, 00-01-0003-0042-000, 00-01-0003-0647-000, 00-01-0002-0157-000, 00-01-0003-0092-000.

**RECONÓCESE** personería para actuar al abogado David Guillermo Espinel Fajardo como apoderado judicial de la demandada en los términos del poder conferido, que obra a folio 297 del expediente

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

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**