



PUN

REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 1

Cartagena de Indias D.T. y C., diez (10) de febrero de dos mil doce (2012)

Magistrado ponente: Dr. JOSÉ FERNÁNDEZ OSORIO

Referencia : Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales.
Demandado: Distrito de Cartagena
Radicado: 13-001-33-31-003-2006-00295-00

Se procede a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales en contra del Distrito de Cartagena.

I. ANTECEDENTES

A. La Demanda

1. Pretensiones

"PRIMERA: Que se declare la nulidad e (sic) la Resolución 02118 de 5 de noviembre de 2003, que solo fue conocida por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales UAESPNN el 4 de noviembre de 2005, por medio de la cual el Secretario de Hacienda Pública Distrital de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural, entre otras cosas, determinó la obligación en cabeza de mi representada de pagar el impuesto predial correspondiente a los años gravables 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002 y señaló en la suma de \$892.952.309.00. el valor a pagar por dicho concepto.

315



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 2

Segundo: Como consecuencia de las nulidades deprecadas, se restablezca el derecho de mi mandante, declarando que el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales UAESPNN no es contribuyente del impuesto predial en el Distrito Turístico y cultural de Cartagena de Indias por los años gravables de 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002.

Tercero: Que conozco como consecuencia (sic) de las nulidades deprecadas, se restablezca el derecho de mi mandante, conculcado por los actos administrativos demandados, declarando que el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales UAESPNN, no está obligada al pago de suma alguna por concepto del impuesto predial correspondiente a los años señalados".

Lo anterior con fundamento en los siguientes,

2. Hechos:

Sostiene la parte demandante que el 2 de octubre de 1965 el Concejo Municipal de Cartagena expidió el Acuerdo No. 15 en el cual cedió a favor de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú el derecho de dominio y posesión sobre un lote de terreno situado en el barrio de Bocagrande y delimitado así: por el frente, calle 4ª, o "Tolima" en medio, con propiedad de los señores Alberto Ospina Taborda y Pedro Claver Martínez y mide 44-10 metros; por la izquierda, entrando, con la carrera 5ª en medio con terrenos del Municipio y mide 36.80 metros; por la derecha entrando y con terrenos del Municipio y mide 68.30 metros y por el fondo con orillas de la Bahía de Cartagena (El Laguito) y mide 54.00



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 3

metros, para un área total de 2317.45 metros cuadrados, conforme a los planos elaborados con el Plan Regulador de Cartagena.

Cuenta el actor que, mediante Acuerdo número 1 de 17 de enero de 1967 el Concejo municipal de Cartagena cedió a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú el derecho de dominio y posesión que correspondía al Municipio de Cartagena sobre un lote de terreno ubicado en el barrio de Bocagrande, con un área de mil novecientos setenta y un metros cuadrados con setenta y cinco centímetros, y comprendido dentro de los siguientes linderos y medidas: Por el frente, colinda con la carrera Tolima, con una extensión de setenta y tres metros, por la derecha entrando, con un lote de propiedad de la C.V.N. en una extensión de cincuenta y cinco metros, por la izquierda con zona de propiedad del Municipio que este se reserva para ser destinado como parqueadero y desembarcadero; y mide diecisiete metros; por el fondo, con las playas del Laguito de Bocagrande en una extensión de ochenta y dos metros.

Sin embargo, se narra en la demanda que las precitadas cesiones fueron derogadas por parte del Concejo Municipal de Cartagena mediante el Acuerdo No. 25 de **4 de junio de 1992**.

Sostiene el demandante que mediante Resolución 2118 de 5 de noviembre de 2003, expedida por el Secretario de Hacienda Pública Distrital de Cartagena prescribió de oficio la acción de cobro de las obligaciones que registra el predio con la referencia catastral No. **010100220002000** correspondiente a la **vigencia 1996 y anteriores**, por concepto de impuesto predial unificado y demás conceptos líquidos; y además declaró a cargo del propietario poseedor del bien inmueble identificado con la referencia catastral No. **010100220002000** y matrícula inmobiliaria No. **10200260067565**



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nullidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 4

la obligación de pagar una deuda a favor del Distrito de Cartagena por la suma de **\$892.952.309** por concepto de impuesto predial y sobretasa al medio ambiente, sanciones e intereses correspondientes a las vigencias de 1997 a 2002 liquidados hasta el 31 de octubre de 2003.

Narra el demandante que la Unidad de Jurisdicción Coactiva de la Tesorería Distrital de Cartagena el 11 de octubre de 2005 libró mandamiento de pago en contra del INDERENA para el cobro de la suma de \$892.952.309 de acuerdo con lo determinado en la Resolución 02118.

3. Normas violadas y concepto de la violación:

La parte actora consideró violadas las siguientes disposiciones:

Constitución Política artículos 9, 18 y su parágrafo, 22, 25, 329, 331, 332 y 342.

Acuerdo 38 de 31 de diciembre de 2001 del Concejo de Cartagena "Por el cual se adopta el Estatuto Tributario Distrital y se adoptan otras disposiciones", artículos 9, 18, 22, 25, 329, 331, 332, 334.

Estatuto Tributario Nacional (Dcto. 624 de 1989) artículo 565.

La parte demandante afirmó que la obligación que se declaró en el acto acusado es inexistente por las siguientes razones:

1. Las cesiones de los terrenos que se ordenaron mediante los Acuerdos 15 de 1965 y 1º de 1967 del Concejo Municipal de Cartagena, si bien se efectuaron a favor de la entonces Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y Sinú (la que posteriormente se convirtió en el



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 5

INDERENA y cuyo Gerente General en acatamiento de la Ley 99 de 1993 transfirió dichos derechos al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante Resolución 1656 de 8 de agosto de 1995), el Concejo Distrital de Cartagena mediante Acuerdo No. 25 de 10 junio de 1992 derogó las mencionadas cesiones.

2. En virtud de la mencionada derogatoria, la parte demandante [□] considera que desde esa fecha ya no es propietaria del bien inmueble, y en consecuencia tampoco es sujeto pasivo del tributo que se le pretende cobrar, ya que de conformidad con el artículo 9 del Acuerdo 38 de 31 de diciembre de 2001, quien debe responder jurídicamente por dicha obligación es la persona que tenga la calidad de propietario o poseedor de un bien inmueble dentro de los límites territoriales del Distrito de Cartagena, que para el caso es precisamente el Distrito de Cartagena.

Además de lo anterior, la parte demandante consideró que la entidad accionada desconoció el procedimiento legalmente establecido porque el artículo 18 del Acuerdo 38 de 2001 al regular la Liquidación Oficial para el cobro señala que en los eventos en que el contribuyente no haya pagado el impuesto predial, la Secretaría de Hacienda debe agotar previamente el cobro persuasivo y una vez hecho esto entonces sí puede proceder a liquidar oficialmente el impuesto para el efecto del cobro coactivo, mediante resolución, en la cual debe incluir la totalidad de la deuda pendiente

De igual forma afirmó que en el acto acusado se consagró expresamente la afectación de los derechos del INDERENA-INSTITUTO DE DESARROLLO, sin precisar la proporción en que se verían afectados económicamente dichos entes administrativos, por lo que no se determinó en forma clara y precisa ni el contribuyente ni la obligación que le corresponde, violando



REPUBLICA DE COLOMBIA
 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
 Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
 Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
 Página 6

de esta forma los artículos 201 y 217 del Estatuto Tributario Distrital ya señalado.

De igual modo, señaló la parte actora que no se indicaron de manera precisa cuáles bases se tuvieron en consideración para fijar el monto del impuesto predial y las sanciones que se impusieron, desconociendo así los artículos 6 y 22 del Acuerdo 38 de 31 de diciembre de 2001, y tampoco existió una explicación sumaria de las razones por las cuales se fijaron el valor del impuesto y las sanciones a cargo del contribuyente.

Consideró la entidad demandante que se vulneró su derecho de defensa ya que no se cumplieron los trámites señalados en los artículos 329, 331, 332 y 334 del Estatuto Tributario Distrital, ya que el Distrito de Cartagena a pesar de conocer su dirección no lo trató de ubicar, siendo que le quedaba muy fácil una verificación directa para ello y notificarle la decisión administrativa, por lo que resulta inadmisibles que se alegue el desconocimiento de donde queda Bocagrande y El Laguito, "y es muy claro que para cualquier persona que habite la ciudad de Cartagena de Indias es muy fácil averiguar y encontrar la sede del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial Dirección del Sistema de Parques Nacionales UESPNN (antes INDERENA)"; sin embargo se optó por la línea del menor esfuerzo y únicamente procedió a publicar el acto demandado.

B. LA CONTESTACIÓN

La apoderada del Distrito de Cartagena propone la excepción de caducidad de la acción argumentando que el acto administrativo acusado se notificó mediante aviso publicado el 6 de julio de 2005 en el diario "El Universal" por lo que quedó en firme el 14 de julio de ese mismo



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 7

año sin que se interpusiera recurso, de tal forma que el término para interponer la demanda se venció el 6 de noviembre de 2005; sin embargo, esta última sólo se presentó el 6 de marzo de 2006 cuando ya estaba vencida la oportunidad legal.

Como razones de defensa aduce las siguientes:

1. El acto administrativo acusado se ajustó a las formalidades constitucionales, legales y reglamentarias ya que el Secretario de Hacienda Distrital tenía competencia para su expedición, el objeto del mismo fue depurar los saldos contables y recaudar el impuesto predial cuyas vigencias no se encontraran prescritas, la motivación considera que está plenamente establecida en el acto demandado, y con respecto a la notificación sostiene que se practicó conforme a lo dispuesto en el Estatuto Tributario Distrital ya que se le envió citación para notificación personal a la dirección donde se encuentra ubicado el inmueble gravado con el impuesto, pero como no se pudo llevar a cabo la misma se procedió a practicar la notificación por correo certificado la cual se negaron a recibir y por último se utilizó el medio final para notificación cual es la publicación en un diario, lo que se llevó a cabo el 6 de julio de 2005.

2. La parte demandante no aportó ninguna prueba que acredite que el bien inmueble gravado con el impuesto predial no es de su propiedad, pero aún si fuera, conforme lo establece el Estatuto Tributario Distrital es sujeto pasivo del impuesto predial la persona natural o jurídica, las sucesiones ilíquidas, las personas de derecho público del orden nacional o departamental y en general todas las personas y entidades propietarias o poseedoras de predios ubicados en la jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, por lo que a juicio del ente accionado, es obvio que el Ministerio de Ambiente ha venido poseyendo el inmueble desde el



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nullidad y Restablecimiento del Derecho 13-001
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa

Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA

Página 8

año de 1995 cuando le transfirieron los derechos sobre el mismo, los cuales estaban en cabeza del INDERENA, entidad que fue liquidada para la fecha, posesión que aún se mantiene por lo que es el obligado directo a cancelar el impuesto predial por las vigencias liquidadas.

3. Teniendo en cuenta que el MINISTERIO DE AMBIENTE no procedió a presentar la liquidación, la Secretaría de Hacienda con base en el párrafo del artículo 18 del Estatuto Tributario Distrital procedió a elaborar la liquidación oficial contenida en la Resolución 02118 de 2003, a cargo del inmueble con la referencia catastral No. 01-01-0022-0002-000 y matrícula inmobiliaria No. 10200260067565 ubicado en la C 4 4 68 (se transcribe textualmente dicha dirección) en el barrio Bocagrande de esta ciudad, el cual según los archivos que reposan en el Distrito de Cartagena que fueron suministrados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, aparece a nombre del INDERENA-INSTITUTO DE DESARROLLO.

C. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Alegatos de la parte demandante:

1. Se opone a la excepción de caducidad de la acción porque dicha entidad sólo hasta el 5 de noviembre de 2005 tuvo conocimiento de la existencia del acto administrativo acusado, y ello gracias a la notificación que se le hizo de la Resolución mediante la cual se libró mandamiento de pago dentro del proceso de ejecución coactiva. Con base en la mencionada razón considera que el plazo para interponer la acción debe empezar a contarse a partir de esta fecha.

2. La entidad demandante presentó varios oficios ante el Distrito de Cartagena con el fin de que expidieran copias autenticadas de los



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 9

acuerdos que se presentaron en copias simples con la demanda y de los cuales el ente territorial hizo caso omiso, razón por la cual fueron solicitados como pruebas a practicar por el Tribunal, pero hizo caso omiso de este requerimiento, por lo que esa conducta debe considerarse como indicio grave en contra de las excepciones propuestas por el demandado.

2. De la prueba documental aportada al proceso relacionada con el actual folio de matrícula inmobiliaria que corresponde a la inscripción de la propiedad de los lotes en discusión, sobre los cuales se pretende cobrar el impuesto predial se advierte que aparece registrada la derogatoria de la donación y en los cuales se registra como nuevo propietario al Distrito de Cartagena y este último realizó actuaciones de disposición de los mismos como el de hipotecarlo, y en la misma matrícula aparece que el bien aparece embargado por el Distrito de Cartagena dentro de un proceso de jurisdicción coactiva, por lo que mal haría este último a través de sus dependencias proferir una liquidación e iniciar el citado proceso en contra de otras personas que no tienen la obligación de cancelar el pago del impuesto predial.

3. Del mismo acto acusado se advierte que el Distrito se encuentra cobrando por las presuntas sumas adeudadas por impuesto predial durante los últimos 6 años cuando la realidad es que el Estatuto Tributario solo lo faculta para cobrar sobre los últimos cinco años porque los anteriores ya se encontraban prescritos.

4. Con el análisis de las precitadas pruebas se concluye que se debe declarar la nulidad del acto acusado y ordenar el respectivo restablecimiento del derecho.



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 10

Alegatos de la parte demandada: El demandado no presentó alegatos de conclusión.

D. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador no rindió concepto.

E. TRÁMITE DEL PROCESO

La demanda fue admitida mediante auto del 20 de octubre de 2006, la demandada contestó oportunamente, y se abrió a pruebas el proceso a través de providencia de 26 de agosto de 2008.

Por auto de 31 de agosto de 2011 se dio traslado para alegar de conclusión de conformidad con el artículo 210 del C.C.A. Dentro de dicha oportunidad solo alegó de conclusión el apoderado del demandante. El señor Agente del Ministerio Público no rindió concepto.

V. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA: Es competente este Tribunal para conocer el presente proceso en la instancia, por disposición del numeral cuarto del artículo 132 del C.C.A.

Actos Acusados:

Del escrito de demanda se desprende que, se pretende la nulidad de la **Resolución 02118 de 5 de noviembre de 2003** mediante la cual la Secretaría de Hacienda Pública Distrital de Cartagena determinó la



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 11

obligación de pagar en cabeza del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales UAESPNN, la suma de \$892.952.309.00 por concepto de impuesto predial correspondiente a los años gravables 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002.

1. Cuestión previa

La entidad demandante allegó con la demanda copia simple de los Acuerdos No. 15 del 2 de octubre de 1965, No. 1 del 17 de febrero de 1967, el Acuerdo No. 25 de 10 de junio de 1992 y No. 30 de 31 de diciembre de 2001 "Por el cual se adopta el Estatuto Tributario Distrital y se dictan otras disposiciones".

La posición actual de la Sección Tercera Subsección C del Consejo de Estado, se encuentra expuesta en la siguiente sentencia¹:

"La entidad demandada allegó en copia simple varios de los documentos que integraron el expediente administrativo de protección a favor del menor Sebastián Rojo Jiménez, medios de convicción que serán valorados en esta instancia por las siguientes razones: i) porque son documentos cuyos originales se encuentran en poder del ICBF –concretamente en sus archivos–, ii) fueron aportados por el propio instituto, razón adicional para reconocerles valor probatorio, y iii) en los términos de esta Subsección, es procedente apreciar las copias simples siempre y cuando hayan obrado a lo largo del plenario, conforme al principio constitucional de buena fe, puesto que han estado sometidas al principio de contradicción, por las partes.

Sobre el particular, en reciente providencia se discurrió así:

"Lo primero que advierte la Sala es que el proceso penal fue aportado en copia simple por la parte actora desde la presentación de la demanda, circunstancia que, prima facie, haría invalorable los medios de convicción que allí reposan.

¹ CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCION TERCERA - SUBSECCION C-Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO- (9) de mayo de dos mil once (2011)-Radicación número: 05001-23-31-000-2001-01546-02(36912)-Actor: MARIA RUTH ROJO JIMENEZ Y OTROS-Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIA -ICBF-Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA

325



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 12

No obstante, de conformidad con los lineamientos jurisprudenciales recientes, se reconocerá valor probatorio a la prueba documental que si bien se encuentra en fotocopia, ha obrado en el proceso desde el mismo instante de presentación del libelo demandatorio y que, por consiguiente, ha surtido el principio de contradicción.

“En efecto, los lineamientos procesales modernos tienden a valorar la conducta de las sujetos procesales en aras de ponderar su actitud y, de manera especial, la buena fe y lealtad con que se obra a lo largo de las diferentes etapas que integran el procedimiento judicial.

“En el caso sub examine, por ejemplo, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue acompañada con la demanda y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se entregó como anexo de la misma, circunstancia que no acaeció, tanto así que los motivos de inconformidad y que motivaron la apelación de la providencia de primera instancia por parte de las demandadas no se relacionan con el grado de validez de las pruebas que integran el plenario sino con aspectos sustanciales de fondo que tienen que ver con la imputación del daño y con la forma de establecer la eventual participación en la producción del mismo.

“Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor probatorio a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.

“El anterior paradigma fue recogido de manera reciente en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –que entra a regir el 2 de julio de 2012– en el artículo 215 determina que se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tienen el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas; entonces, si bien la mencionada disposición no se aplica al caso concreto, lo cierto es que con la anterior o la nueva regulación, no es posible que el juez desconozca el principio de buena fe y la regla de lealtad que se desprende del mismo, máxime si, se insiste, las partes no han cuestionado la veracidad y autenticidad de los documentos que fueron allegados al proceso.”²

² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de marzo de 2011, exp. 20171, M.P. Enrique Gil Botero.



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 13

Así las cosas, la Sala valorará con libertad probatoria la documentación aportada por el demandado”.

Conforme a lo señalado por la jurisprudencia reiterada que se cita en precedencia, debe dársele primacía al principio constitucional de la buena fe y en consecuencia dársele valor probatorio a aquellos documentos que si bien fueron aportados en copia simple, se allegaron desde el inicio del proceso, sin que las partes cuestionaran su veracidad. La Sala acoge esta interpretación porque considera que con ella se le otorgan más herramientas al juzgador para poder encontrar la verdad material dentro del proceso, sin vulnerarle el derecho de defensa a ninguna de las partes.

En el presente caso se tiene que, los documentos previamente mencionados se acompañaron en el libelo introductor y no fueron tachados de falsos por el Distrito de Cartagena, razón por la cual se les dará pleno valor probatorio.

1. De la excepción de caducidad de la acción.

La entidad accionada consideró que la acción se inició a destiempo porque el acto acusado se notificó mediante aviso publicado el día 5 de julio de 2005 en el periódico "El Universal" de Cartagena, por lo que quedó ejecutoriado y en firme el 14 de julio de 2005, fecha a partir de la cual empezaba a correr el término de cuatro meses para presentar la demanda, sin embargo sólo lo hizo el 6 de marzo de 2006 cuando le había precluido la oportunidad para ello.



REPUBLICA DE COLOMBIA
 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
 Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
 Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
 Página 14

Por su parte la entidad demandante arguye que sólo se enteró de la existencia del acto acusado el 5 de noviembre de 2005 por lo que el término de caducidad debe empezarse a contar a partir de esa fecha, y además manifiesta que el Distrito de Cartagena no hizo ningún intento para notificarle personalmente la mencionada decisión, sino que se limitó a realizar la publicación a través de un aviso en el periódico "El Universal".

Ahora bien, teniendo en cuenta que para efectos de contabilizar el término de caducidad es necesario tomar como punto de partida la fecha en la cual quedó ejecutoriado el acto administrativo que se demanda y que en el presente caso la parte actora alega una indebida notificación, es preciso ampararse en el marco normativo que regula dicho tema a nivel del Distrito de Cartagena, para lo cual se acudirá a los artículos que se alegan como violados y que se encuentran contenidos en el Acuerdo No. 30 de 31 de diciembre de 2001 "Por el cual se adopta el Estatuto Tributario Distrital y se dictan otras disposiciones".

El artículo 329 del Estatuto Tributario Distrital, dispone:

"Dirección para notificaciones. La notificación de las actuaciones de la Secretaría de Hacienda o sus dependencias o delegados, deberá efectuarse a la dirección informada por el contribuyente, retenedor o declarante, en su última declaración, según el caso, o en formato oficial de cambio de dirección. La antigua dirección continuará siendo válida durante los tres (3) meses siguientes, sin perjuicio de la validez de la nueva dirección informada.

Cuando el contribuyente, agente retenedor o declarante, no hubiere informado una dirección a la Secretaría de Hacienda, cuando no exista declaración o formato inicial de cambio de dirección o cuando el acto a notificar no se refiera a un impuesto determinado, la actuación administrativa correspondiente, se podrá notificar en la que establezca dicha Secretaría, mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria.



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 15

En los actos administrativos que se refieran a varios impuestos, la dirección para notificaciones puede ser cualquiera de las direcciones informadas en la última declaración de cualquiera de los impuestos objeto de la declaración.

Cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, por ninguno de los medios señalados en el inciso anterior, los actos de la Secretaría de Hacienda le serán notificados por medio de publicación en un diario de amplia circulación.

El artículo 331 de la norma en comento, señala:

“Formas de notificación de las actuaciones de la Secretaría de Hacienda Distrital y sus dependencias. Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones tributarias, emplazamientos, citaciones, traslados de cargos, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse por correo certificado o personalmente.

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente responsable, agente retenedor ó declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación.

El artículo 332 del Estatuto Tributario Distrital, establece que:

“La notificación por correo se practicará mediante envío de una copia del acto correspondiente a la dirección informada por el contribuyente y se entenderá surtida en la fecha en que el contribuyente la reciba conforme lo informe el servicio de correo”.

Y el artículo **334 ibídem**, señala:

“Las actuaciones de la Secretaría de Hacienda notificadas por correo, que por cualquier razón sean devueltas, serán notificadas mediante aviso en un periódico de amplia circulación local; la notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de la Administración, en la primera fecha de introducción al correo, pero para el contribuyente, el término para responder o impugnar se contará desde la publicación del aviso o de la corrección de la notificación”.



REPUBLICA DE COLOMBIA
 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
 Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
 Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
 Página 16

Conforme a la precitada normatividad, es obligación del Distrito de Cartagena a través de su Secretaría de Hacienda notificar personalmente al contribuyente de los actos administrativos que le impongan la obligación de pagar un tributo y sólo cuando no pueda hacerlo de esta manera entonces sí puede acudir a las demás; siendo entonces residual la notificación por aviso, es decir, que sólo se puede acudir a ella cuando las demás han sido infructuosas.

En otras palabras, sólo será válida la notificación por aviso contemplada en el artículo 334 del Estatuto Tributario Distrital, cuando el Distrito de Cartagena acredite que se llevaron a cabo todas las actuaciones encaminadas a lograr la notificación personal del contribuyente.

Para efectos de establecer si en el caso bajo estudio la parte demandante fue debidamente notificada, es preciso acudir a las siguientes pruebas que militan en el expediente administrativo y que fueron remitidas por el Distrito de Cartagena dentro del periodo probatorio:

- Copia auténtica de la comunicación de 28 de mayo de 2004 dirigida a INDERENA-INSTITUTO DE DESARROLLO y/o Propietario o Poseedor Actual, en la que se consigna:

“Le informamos que mediante resolución No. 02118 de fecha 5 de Noviembre de 2003 se decretó la prescripción de obligaciones sobre el inmueble de la referencia por concepto de Impuesto predial y sobre tasa (sic) al medio ambiente, y se determina el monto de las obligación pendiente de pago, razón por la que con base en los artículos 331 y 332 del estatuto tributario Distrital le estamos enviando copia de la mencionada resolución para efectos de surtir la notificación por correo”. (folio 291)

En el mismo folio 291 reposa copia de la guía de correo No. 9207342844 en la que consta que se envió a la dirección C 4 4 68 y se marca la causal de devolución número 3, pero no aparece



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 17

documento que acredite a qué se refiere dicha causal, ni la fecha en que se intentó entregar dicha comunicación.

- Copia auténtica de la citación para notificación personal, dirigida al INDERENA-INSTITUTO DE DESARROLLO Y/O ACTUAL PROPIETARIO O POSEEDOR en el que se consigna:

“Le informamos que mediante resolución No. 2118 de fecha 05-nov-2003 se decretó la prescripción de obligaciones generadas sobre el predio de la referencia, por concepto de impuesto predial y sobre tasa (sic) al medio ambiente correspondiente a los años 1996 y anteriores, determinándose el monto de la obligación que queda vigente y pendiente de pago hasta el año 2002, razón por la cual le (s) solicitamos que dentro de los Cinco (5) días siguientes al recibo de la presente comparezca a notificarse personalmente de la resolución en mención, a la siguiente dirección: Marbella, Avenida Santander, Edificio Marbella Real, Local No. 3

Su no comparecencia a la notificación personal dará lugar a la notificación por Edicto.” (folio 295)

En el reverso del mencionado folio 295 aparece copia de la guía de correo No. 9054966814 dirigida a la dirección C 4 4 68 y en la que se marca la causal de devolución No. 3, pero en la que **no** se acompaña documento que indique a qué se refiere dicha causal ni la fecha en la que se intentó llevar a cabo la misma.

- Fotocopia de una hoja en la que se escribió a mano “cuadernillo No. 2 junio 14 de 2009” en la que se observa que se hace una relación de nombres entre los cuales se encuentra el del INDERENA, y en el cual se anota el número 62898 (folio 257) que cotejado con el documento que milita a folio 258 en el que se consigna “Resolución No. 62892 de agosto 21 de 2008”, se infiere que a través del primero se notificó este último acto administrativo, que **no** es el mismo que se demanda en el sub lite.



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 18

- Copia auténtica de la comunicación del 30 de enero de 2006 dirigida a un abogado externo de la Unidad de Jurisdicción Coactiva-Alcaldía Mayor de Cartagena y suscrita por la Directora de Publicidad del periódico "El Universal" en el que se consigna:

"En atención a su solicitud de fecha 23 de diciembre de 2005 me permito hacer constar que el día 6 de julio de 2005 circuló un cuadernillo de liquidación de delegaciones tributarias (sic), ordenado por el señor Warner Polo identificado con cédula de ciudadanía No. 73.110.597 de Cartagena, según recibo 00007568." (folio 276)

- Copia auténtica de la notificación por aviso de la Resolución No. 2118 de noviembre 5 de 2003 proferida en contra del INDERENA- INSTITUTO DE DESARROLLO en su condición de propietario y/o poseedor del predio con referencia catastral 010100220002000, **pero que no señala la fecha** en la cual se realizó. (folio 290)
- Copia auténtica del Oficio U.J.C.-19046-06 suscrito por un abogado asesor de la Oficina de Jurisdicción Coactiva de la Tesorería Distrital de Cartagena, en el que se certifica que en la misma cursa proceso radicado bajo el número 2128 cuyo título ejecutivo es la Resolución No. 2128 de 5 de noviembre de 2003, que fue notificada por aviso de prensa de 6 de julio de 2005 y que una vez ejecutoriada se libró mandamiento de pago. (folio 266)

Dentro del período probatorio fue remitido el oficio CG-698-2010 suscrito por el Gerente General y Representante Legal de la sociedad Editora del Mar, propietaria del Periódico "El Universal" y dirigido a este proceso, en el que hace constar lo siguiente:

"-En primer lugar, se trató de la publicación de un aviso de notificación, cuyos pormenores aparecen en las copias de la página que le allego. En ésta se cita a los propietarios y poseedores para notificación personal, y



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 19

como se ve, el aviso no muestra Folios de Matrícula inmobiliaria, y tampoco referencias catastrales.

-En segundo lugar, ese mismo día en un anexo de varias páginas del cual no tenemos copia, pero que puede ser consultado en nuestros archivos, el Distrito convoca a propietarios y poseedores para que se notifiquen de resoluciones y conozcan expedientes. Este anexo un poco voluminoso,, sí muestra Folios de Matrícula Inmobiliaria, cuyos números no podemos acreditar, pero que igualmente pueden ser objeto de indagación de su parte.

Ponemos a su disposición en nuestras oficinas de la Calle 30 No. 17-36, Pie del cerro, tanto los archivos para la búsqueda de la información, como las copias que su proceso reclama." (folio 297)

Cotejando las precitadas pruebas con la normatividad que regula las notificaciones en materia de impuestos distritales, la Sala concluye que el Distrito de Cartagena no acreditó en el sub lite haber llevado a cabo el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Distrital porque no aparece prueba de la fecha en que se enviaron las citaciones para notificación personal, ni de la razón por la que fueron devueltas, ni de haberse llevado a cabo la notificación por edicto, y además no aparece constancia de que efectivamente se haya efectuado la notificación por aviso en el periódico "El Universal", de la Resolución 02118 de 5 de noviembre de 2003.

En virtud de lo anterior, no se puede empezar a contar la caducidad de la acción a partir de la fecha en que el Distrito alegó haber efectuado la notificación por aviso en el periódico, sino que debe tomarse como punto de partida para ello el 5 de noviembre de 2005 fecha en la cual se afirma en los alegatos de conclusión que se tuvo conocimiento de la existencia del acto acusado.

En este orden de ideas, al haberse tenido conocimiento de la existencia del acto acusado el **5 de noviembre de 2005** y haberse presentado la

333



REPUBLICA DE COLOMBIA
 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
 Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
 Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
 Página 20

demanda el **6 de marzo de 2006**, no había operado el fenómeno de la caducidad de la acción, ya que el término se empieza a contar a partir del día siguiente de la notificación por conducta concluyente que se da en el sub lite.

Por último, es preciso aclarar que la irregularidad en el trámite de la notificación anotada en precedencia, no es causal para declarar la nulidad del acto acusado sino que lo hace inoponible a su destinatario. Y es por esta razón que en el presente caso se empezó a contar el término de caducidad a partir de la fecha en que el Ministerio de Ambiente-UAESPNN afirmó tener conocimiento de la Resolución No. 02118 de 5 de noviembre de 2003, pero se reitera, **no** se declarará la nulidad de este último por la causal de haber sido indebidamente notificado.

2. Del agotamiento de la vía gubernativa

En el presente caso se encuentra debidamente agotada la vía gubernativa porque en el artículo tercero de la parte resolutive de la Resolución No. 02118 de 5 de noviembre de 2003 se consignó que contra la misma sólo procedía el recurso de reposición, el cual de conformidad con el inciso quinto del artículo 51 del C.C.A. **no** es obligatorio, de tal forma que se podía acudir directamente a la jurisdicción.

3. DEL PROBLEMA JURÍDICO DE FONDO

De los argumentos expuestos en la demanda y en la contestación se infiere que la Sala debe precisar:

1. Si el Ministerio de Ambiente-UAESPNN es sujeto pasivo del impuesto predial que se determinó en su cabeza mediante la Resolución No. 02118

724



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 21

de 5 de noviembre de 2003 correspondiente a los años gravables 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002; y de ser afirmativa la respuesta entonces analizar:

2. Si el Distrito de Cartagena cumplió o no con el procedimiento establecido para proferir la liquidación oficial del impuesto predial.
3. Si se encuentra acreditada o no la falsa motivación.
4. Si se encuentra acreditada o no la desviación de poder.

4.1. ¿El Ministerio de Ambiente-UAESPNN es sujeto pasivo del impuesto predial unificado que se determinó en su cabeza a través del acto acusado?

Para resolver este problema jurídico es preciso acudir en primer lugar al artículo 9º del Acuerdo No. 38 del 31 de diciembre de 2001 (Estatuto Tributario Distrital), norma que fue citada como violada y la cual dispone:

*“Sujeto pasivo: Es sujeto Pasivo (sic) del impuesto predial, las personas naturales o jurídicas, las sucesiones ilíquidas, **las personas de derecho público del orden nacional** o departamental y en general todas las personas y entidades propietarias o poseedoras de predios ubicados en la Jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.*

El inmueble sobre el cual recae el impuesto predial será garantía del pago del mismo, independientemente de quien sea el propietario o poseedor del mismo y podrá ser perseguido para satisfacer la obligación tributaria.

Todos los propietarios o poseedores de predios están obligados a registrar los mismos ante las oficinas de catastro, al igual que sus modificaciones,



REPUBLICA DE COLOMBIA
 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
 Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
 Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
 Página 22

cambio de uso, mejoras, transformaciones, de conformidad con la legislación catastral” (folio 37) Negrillas fuera de texto

Conforme se desprende de la norma en comento para ser sujeto pasivo del impuesto predial se debe ser propietario o poseedor de un bien inmueble ubicado en la Jurisdicción del Distrito de Cartagena, razón por la cual se debe verificar si en el sub lite el Ministerio de Ambiente-UAESPNN cumple o no con esas condiciones.

La norma citada debe interpretarse a la luz de la sentencia de 19 de abril de 2007 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la que se hizo referencia a la evolución normativa del impuesto predial y se hizo énfasis respecto de cuáles entidades públicas pueden ser sujeto pasivo de dicho impuesto, así:

“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”⁴.

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 legal⁵.

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

³ CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCION CUARTA-Consejero Ponente: HECTOR J. ROMERO DIAZ- (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 ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

⁴ Sentencia de 24 de febrero de 2004, expediente 5001 C.P. doctor Jaime Abella Zárate

⁵ Ibidem



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 23

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.

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 unificado⁶, 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". Negritas fuera de texto

Conforme a la sentencia en transcrita sólo pueden ser sujetos pasivos del impuesto predial los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional, las demás **no** son sujetos pasivos del tributo.

El impuesto predial unificado tiene su desarrollo legal con la Ley 44 de 1990 y es un tributo municipal que grava la propiedad inmueble o su posesión, bien sea en áreas urbanas, rurales o suburbanas.

⁶ 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.

337



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 24

Este impuesto es de tipo real en cuanto recae sobre el valor del inmueble, sin consideración a la calidad del sujeto pasivo (propietario o poseedor) y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta.

El artículo 4° de la Ley 44 de 1990 reguló la tarifa del impuesto predial, señalando que sería fijada por los respectivos concejos municipales entre el 1‰ y el 16‰ de la base gravable, atendiendo los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano y la formación o actualización del catastro. Los terrenos urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados pueden estar sujetos a tarifas superiores, sin que excedan del 33 por mil.

Para estos efectos, los inmuebles han sido clasificados en las normas tributarias distritales como rurales, suburbanos y urbanos, y entre estos últimos: Residenciales, Industriales, Comerciales, Entidades del sector financiero, Empresas industriales y comerciales del Estado, Cívico institucional y urbanizados no edificados y urbanizables no urbanizados.

El impuesto es anual y se causa el 1° de enero del respectivo año gravable, lo que implica que se deben tener en cuenta las características jurídicas, físicas y económicas de los predios para ese momento, las cuales permiten identificar los elementos del impuesto.

Para determinar las circunstancias particulares de cada uno de los predios sujetos al impuesto al momento de su causación, es imperativo acudir al catastro, como quiera que él constituye el *"inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica."*

338



REPUBLICA DE COLOMBIA
 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
 Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
 Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
 Página 25

Teniendo en cuenta su finalidad, actividades y características técnicas, el catastro permite contar con una información actualizada y clasificada de los inmuebles, la cual tiene una incidencia fundamental para la determinación del impuesto predial.

A partir de la información catastral, los distritos y municipios pueden obtener los datos que permiten fijar el impuesto predial. El catastro es el punto de partida dentro del proceso de determinación de este tributo, por ello el impuesto predial será tan eficaz como eficiente sea la actualización y objetividad del Catastro.

Quien aparece en catastro como propietario o poseedor, es en principio el sujeto pasivo del impuesto y dependiendo de la situación física del predio, como su destinación o si está o no edificado, puede señalarse la tarifa. En relación con la base gravable, el avalúo catastral señala el valor mínimo por el cual se puede declarar un inmueble. Todos estos elementos que aparecen en el registro catastral deben ser tenidos en cuenta tanto por el contribuyente, como por el fisco al momento de determinar el impuesto predial.

En todo caso, en la etapa de conservación catastral hay lugar a revisar y rectificar los errores cometidos en las etapas de formación o actualización⁷, o bien, pueden presentarse las llamadas mutaciones catastrales, que son los cambios sobrevinientes respecto de los elementos físicos, jurídicos o económicos del predio, los cuales deben ser informados por los propietarios o poseedores a las oficinas de catastro⁸.

⁷ Artículo 179 del Decreto 1333 de 1986.

⁸ Artículo 187 ib.



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 26

La revisión del avalúo catastral permite rectificarlo para que se tenga en cuenta como base gravable mínima del impuesto predial, la situación real del inmueble a 1º de enero del respectivo año.

Ahora bien, en los eventos en que se presente cambio en el catastro, el Consejo de Estado ha señalado que la carga de acreditarlo le corresponde al interesado en que ello se reconozca. Como fundamento de esta afirmación se cita la siguiente sentencia del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁹:

*“Ahora bien, cuando se presenten mutaciones catastrales, como el cambio de propietario o poseedor; modificaciones en los límites de los predios; nuevas construcciones, edificaciones o la demolición de las existentes; pueden ser acreditadas ante el fisco dentro del proceso de determinación del impuesto predial, pero en estos eventos, **la carga probatoria le corresponde a quien esté interesado en demostrar que la información catastral no está actualizada o es incorrecta**, toda vez que en virtud del artículo 187 del Decreto 1333 de 1986, los propietarios tienen la obligación de informar los terrenos, edificaciones y mejoras que no estén incorporadas en el catastro, y a su vez las autoridades deben formar y actualizar los respectivos catastros. El proceso catastral no es una actividad unilateral, sino de mutuo aporte entre el propietario o el poseedor y la Administración pública y ésta debe ofrecer mecanismos accesibles al público para la actualización de los datos”.* Negrillas fuera de texto

De lo hasta aquí expuesto la Sala llega a las siguientes conclusiones:

1. Las entidades del orden nacional como los Ministerios, Unidades Administrativas Especiales, **no** son sujeto pasivo del impuesto predial.
2. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional sí son sujetos pasivos del impuesto predial.

⁹ CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCION CUARTA-Consejera ponente: LIGIA LOPEZ DIAZ- (8) de noviembre de dos mil siete (2007)-Radicación número: 25000-23-27-000-2003-91374-01(15958)-Actor: FIDUCIARIA CENTRAL S.A. (FIDUCENTRAL S.A.)-Demandado: DISTRITO CAPITAL-Referencia: IMPUESTO PREDIAL.-



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 27

3. Cuando se presente una mutación catastral como por ejemplo el cambio de propietario, quien tiene la carga de probar tal situación es la persona interesada en que tal circunstancia sea conocida por la autoridad tributaria municipal o distrital.

4. Cuando no se haya podido acreditar la mutación catastral ante la autoridad tributaria municipal o distrital, le corresponderá al interesado demostrarla ante el juez de lo contencioso administrativo.

Caso concreto

Se encuentra demostrado que, a través del **Acuerdo No. 15 de 2 de octubre de 1965** expedido por el Concejo Municipal de Cartagena se cedió a favor de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú los derechos de dominio y posesión que le correspondían al Municipio de Cartagena sobre un lote de terreno situado en el barrio de Bocagrande y delimitado de la siguiente manera:

"(...)por el frente, calle 4ª. o "Tolima" en medio, con propiedad de los señores Alberto Ospino Taborda y Pedro Claver Martínez y mide 44-10 metros; por la izquierda, entrando, con la Carrera 5ª. en medio, con propiedad de los señores Alberto Ospino Taborda y Pedro Claver Martínez y mide 44-10 metros; por la izquierda, entrando, con la Carrera 5ª. en medio con terrenos del Municipio y mide 36.00 metros; por la derecha entrando con terrenos del Municipio y mide 68.30 metros y por el fondo con orillas de (ilegible) gena (El Laguito) y mide 54.00 metros, para un Área total de 2.317.45 metros cuadrados, conforme a los planos elaborados por el Plan Regulador de Cartagena". (folio 14)

En el Acuerdo en comento se consignó que el lote cedido estaría destinado por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del



REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
Página 28

Magdalena y del Sinú (C.V.M.) para las instalaciones y construcciones de las respectivas edificaciones del Instituto de Biología Marina, acuarios para atracción turística y buceo biológico marino, así como para el funcionamiento de las dependencias del Departamento de Investigaciones ictiológicas y faunísticas de dicha corporación, y se autorizó al Personero Municipal de Cartagena, para otorgar la correspondiente Escritura Pública de cesión a favor de la entidad ya mencionada. La cesión efectuada se sujetó a reversión a favor del Municipio de Cartagena, si después de un año de otorgada la Escritura de cesión correspondiente, no se hubieren iniciado los trabajos a los cuales se condicionó la cesión. (ver folio 14)

Posteriormente, **mediante Acuerdo No. 1 del 17 de enero de 1967** se cedió a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú *"el derecho de dominio y posesión que corresponde al Municipio de Cartagena sobre un lote de terreno ubicado en el Barro de Bocagrande, con un área de mil setecientos setenta y un metro (sic) cuadrado con setenta y cinco centímetros (1.771.75 M2), y comprendido dentro de los siguientes linderos y medidas: por el frente, colinda con la carrera Tolima en una extensión de setenta y tres metros (73 M2); por la derecha entrando con lote de propiedad de C.V.M en una extensión de cincuenta y cinco metros (55 M2); por la izquierda, con zona de propiedad del Municipio de que este se reserva para ser destinado como parqueadero y desembarcadero; y mide diez y siete (17 M2); y por el fondo, con playas del laguito de Bocagrande en una extensión de ochenta y dos metros (82 M2)(...)"*, ello con el fin de la ampliación de las instalaciones y construcciones del Instituto de Biología Marina que funcionaría en el lote que había sido cedido por el Municipio a la mencionada entidad. Cesión que también se condicionó a que se iniciaran las actuaciones tendientes a la construcción del mencionado instituto, ya que de lo contrario retornaría a ser propiedad del Distrito de Cartagena. (folios 16-17)

342



REPUBLICA DE COLOMBIA
 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
 Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
 Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
 Página 29

Finalmente en el **Acuerdo No. 25 de 10 de junio de 1992** se derogaron en su totalidad los Acuerdos Nos. 15 de octubre 2 de 1965 y 1 de Enero 17 de 1967, por medio de los cuales se cedieron dos lotes de terreno a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú (C.V.M.), se dispuso que los inmuebles de propiedad del municipio de Cartagena pasarían a ser las instalaciones del Concejo Distrital de Cartagena y se ordenó dar cuenta del mismo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. (folios 18-19).

Ahora bien, en el presente caso, la **Resolución No. 02118 de 5 de Noviembre de 2003** impone la obligación de cancelar el impuesto predial al INDERENA-INSTITUTO DE DESARROLLO por ser propietario o poseedor del inmueble con referencia catastral No. 010100220002000, por las vigencias de 1997 a 2002, a lo cual se opone el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales ya que afirma no ser sujeto pasivo del impuesto predial. El artículo segundo del acto acusado, ordenó lo siguiente:

“Declárese a cargo del propietario o poseedor del bien inmueble identificado con la referencia catastral No. 010100220002000 y matrícula inmobiliaria No. 10200260067565 la obligación de pagar una deuda a favor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, por la suma de \$892.952.309.00. Según estado de cuenta detallado, que hace parte constitutiva de la presente resolución por concepto de impuesto predial y sobretasa del medio ambiente, sanciones e intereses, correspondientes a las vigencias de 1997 al año 2002, liquidados hasta el 31 de octubre del año 2003”. (Folio 173)

En cuanto a la naturaleza de la entidad pública a la cual se pretende imponer el impuesto predial, que es el **INDERENA**, es preciso señalar que



REPUBLICA DE COLOMBIA
 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
 Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
 Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
 Página 30

dicho establecimiento público del orden nacional tuvo su origen en el **Decreto 2420 de 1968** "Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario", cuyo artículo **22** dispuso la creación **del INSTITUTO DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES** y a través del artículo 23 ibídem se señaló que en todo el territorio nacional cumpliría las funciones que estaban atribuidas a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú (C.V.M.) y a la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura, y en el artículo 28 se transfirió el patrimonio de la precitada Corporación Autónoma al INDERENA, incluyendo los inmuebles a su cargo.

Posteriormente, mediante el Decreto 1242 de 1995 *Por el cual se dictan las normas para proveer lo necesario en la transferencia de bienes e instalaciones del INDERENA al Ministerio del Medio Ambiente*, se ordenó al Gerente Liquidador del INDERENA transferir al Ministerio del Medio Ambiente los bienes muebles e inmuebles que estaban a cargo de dicho establecimiento según el cronograma establecido en el Decreto 2916 del 31 de diciembre de 1994 y que la misma debería llevarse a cabo mediante resolución que debía inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo que correspondiera de acuerdo con las reglas previstas en el Título VI, Capítulo III del Código Civil (art. 3º Decreto 1242 de 1995).

Conforme a las pruebas citadas en precedencia es indiferente que el INDERENA (hoy Ministerio del Medio Ambiente) sea o no propietario o poseedor del inmueble sobre el cual se le pretende imponer la obligación tributaria, ya que antes de que trascurrieran las vigencias fiscales que se pretenden imponer a través del acto acusado su patrimonio se había trasladado al Ministerio del Medio Ambiente, entidad que como se explicó en precedencia **no puede ser sujeto pasivo** del impuesto predial.



REPUBLICA DE COLOMBIA
 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
 Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
 Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
 Página 31

En consecuencia habrá de declararse la nulidad parcial de la **Resolución No. 02118 de 5 de Noviembre de 2003**, en virtud de que el artículo primero de la misma resulta favorable al contribuyente porque declaró de oficio la prescripción de la vigencia fiscal del año 1996.

Al encontrarse probado este cargo, la Sala se exime de entrar a estudiar las demás causales de nulidad invocadas en la demanda.

A título de restablecimiento del derecho se declarará que el INDERENA-INSTITUTO DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES (hoy Ministerio del Medio Ambiente-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales UAESPPN) no es contribuyente del impuesto predial en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias por los años gravables de 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002, y por tal razón no está obligado a pagar ninguna suma por tal concepto.

Por último, no habrá condena en costas, de conformidad con el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998, por no observarse temeridad en la conducta del demandado.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Declarar la nulidad parcial de la Resolución No. 02118 de 5 de Noviembre de 2003, tal como fue explicado en la parte motiva de esta providencia.



REPUBLICA DE COLOMBIA
 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Nulidad y Restablecimiento del Derecho 13-001-33-31-003-2006-00295-00
 Demandante: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
 Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA
 Página 32

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se declara que el INDERENA-INSTITUTO DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES (hoy Ministerio del Medio Ambiente-Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales UAESPPN) no es contribuyente del impuesto predial en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias por los años gravables de 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002, y por tal razón no está obligado a pagar ninguna suma por tal concepto.

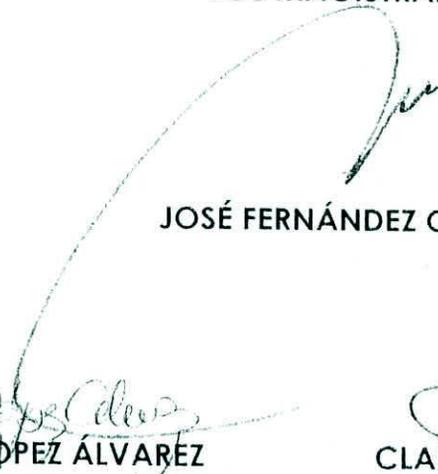
TERCERO: Sin costas.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Constancia. El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de Sala de decisión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


JOSÉ FERNÁNDEZ OSORIO


MARCELA LÓPEZ ÁLVAREZ


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE