



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

CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 76001-23-33-000-2020-00096-01 (29823)
Demandante: Ministerio de Transporte
Demandada: Distrito Especial de Buenaventura

Temas: Impuesto Predial 2013 a 2015. Competencia de los funcionarios que expiden los actos de determinación. Valoración probatoria. Caducidad de la competencia de la Administración

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 30 de septiembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que resolvió negar las pretensiones de la demanda, y se abstuvo de condenar en costas¹.

ANTECEDENTES

El Ministerio de Transporte, como propietario del lote “La Palera” ubicado en la calle 8ª con carrera 46 del Distrito de Buenaventura², identificado con cédula catastral 01-01-0334-0001-000 y matrícula inmobiliaria No. 372-19487, canceló el impuesto predial hasta el año 2012, sobre un avalúo catastral de \$13.875.632.000.

En el 2013 el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) fijó un avalúo catastral de \$51.681.600.000. Debido a ese incremento el Ministerio solicitó su revisión por considerar que no se ajustaba a las características y condiciones del predio³. El 16 de noviembre de 2013 la Unidad Operativa de Catastro de Buenaventura, expidió la Resolución 76-109-4024-2013, mediante la cual confirmó el avalúo fijado por el IGAC para el 2013.

El 18 de julio de 2017 el Profesional Universitario (E) Administración Tributaria - Rentas de la Dirección de Administración y Gestión Financiera, Alcaldía Distrital de Buenaventura, expidió la Resolución 0321-54-0019, por medio de la cual determinó oficialmente una deuda del impuesto predial unificado al Ministerio de Transporte por las vigencias 2013, 2014 y 2015, por la suma de \$1.075.918.111, más los intereses que se causen desde que se hizo exigible, hasta que se realice el pago total⁴, ante la ausencia de pago del tributo, -acto demandado-.

¹ SAMAI Tribunal índice 37

² De propiedad del Invias desde el 2015.

³ SAMAI Tribunal índice 22, Contrato 104 DE 2020 - SASI-2020-09 (.pdf)(.pdf) NroActua 22, A713E842BBA41877 F2DDD9843D665C34 970B0DB6EFBA6F06 7981E18FEDE62CEA.CD1 DEMANDA 1 Pp 40 a 43.

⁴ SAMAI Tribunal índice 22, Contrato 104 DE 2020 - SASI-2020-09 (.pdf)(.pdf) NroActua 22, A713E842BBA41877 F2DDD9843D665C34 970B0DB6EFBA6F06 7981E18FEDE62CEA.CD1 DEMANDA 1 Pp 133 a 134.



Contra el citado acto el Ministerio interpuso recurso de reconsideración⁵. Decidido el 17 de septiembre de 2019, por la Profesional Universitario - Jefe (E) Oficina de Rentas de la Dirección de Administración y Gestión Financiera de la Alcaldía Distrital de Buenaventura con la Resolución 0321-54-94, resolviendo no revocar el acto recurrido⁶, - acto demandado-.

El 6 de junio de 2018, el Distrito profirió el mandamiento de pago mediante Resolución 322-547-2018. Contra el citado acto, el Ministerio propuso las excepciones de inexistencia del mandamiento de pago coactivo por carencia de firmeza y de ejecutoriedad del título de recaudo que sirve de base. Mediante la Resolución 0322-45-0647-2018 del 26 de septiembre de 2018 la Dirección de Administración y Gestión financiera - Oficina de Ejecuciones Fiscales del Municipio de Buenaventura declara probadas las excepciones propuestas por el contribuyente, y ordena archivar el expediente que surte por el proceso coactivo.

DEMANDA

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), el Ministerio de Transporte formuló las siguientes pretensiones:

PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución factura No. 0321.1.54-0019 (*sic*) del 18 de julio de 2017 *"Por medio de la cual se determina una obligación a cargo del propietario o poseedor actual del predio con referencia catastral No. 01. 01.0334.0001.000, ubicado en la siguiente dirección Calle 8 con Carrera 18 A 19E que aparece actualmente en la base Catastral del Instituto Geográfico Agustín Codazzi registrado a nombre de Invias — Instituto Nacional de Vías del cual el Ministerio de Transporte, identificado con el Nit número 899.999.055-4 era el poseedor de dicho bien durante las vigencias 2013 al 2015"*.

SEGUNDA. Que se declare la nulidad de la Resolución 0321-54-94 de septiembre 17 de 2019, por la cual se ordenó *"no revocar la Resolución factura No. 0321.1.54-0019-2017 por la cual se determinó la deuda por las vigencias de 2013 a 2015, sobre el predio No. 01-01-0334-0001-000 conocido como "La Palera"*.

TERCERA.- Que como consecuencia de la anterior declaratoria, a título de Restablecimiento del Derecho, se declare la ilegalidad de la Resolución factura No. 0321.1.54-0019 (*sic*) del 18 de julio de 2017 *"Por medio de la cual se determina una obligación a cargo del propietario o poseedor actual del predio con referencia catastral No. 01. 01.0334.0001.000, ubicado en la siguiente dirección Calle 8 con Carrera 18 A 19E que aparece actualmente en la base Catastral del Instituto Geográfico Agustín Codazzi registrado a nombre de Invias — Instituto Nacional de Vías del cual el Ministerio de Transporte, identificado con el Nit número 899.999.055-4 era el poseedor de dicho bien durante las vigencias 2013 al 2015"* y la Resolución 0321-54-94 de septiembre 17 de 2019, por la cual se ordenó *"no revocar la Resolución factura No. 0321.1.54-0019-2017 por la cual se determinó la deuda por las vigencias de 2013 a 2015, sobre el predio No. 01-01-0334-0001-000 conocido como "La Palera"*, y en consecuencia se declare que el Ministerio de Transporte no tiene obligación para el pago del crédito contenido en la Resolución factura No. 0321.1.54-0019-2017 (*sic*) por la cual se determinó la deuda por las vigencias de 2013 a 2015, sobre el predio No. 01-01-0334-0001-000 conocido como "La Palera".

⁵ SAMAI Tribunal índice 22, Contrato 104 DE 2020 - SASI-2020-09 (.pdf)(.pdf) NroActua 22, Cuaderno Principal demanda Pp Pp 135 a 140

⁶ SAMAI Tribunal índice 22, Contrato 104 DE 2020 - SASI-2020-09 (.pdf)(.pdf) NroActua 22, Cuaderno Principal demanda Pp Pp 150 a 151.



CUARTA - Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de la Resolución factura No. 0321.1.54-0019 (*sic*) de 18 de julio de 2017 "*Por medio de la cual se determina una obligación a cargo del propietario o poseedor actual del predio con referencia catastral No. 01. 01.0334.0001.000, ubicado en la siguiente dirección Calle 8 con Carrera 18 A 19E que aparece actualmente en la base Catastral del Instituto Geográfico Agustín Codazzi registrado a nombre de Invias — Instituto Nacional de Vías del cual el Ministerio de Transporte, identificado con el Nit número 899.999.055-4 era el poseedor de dicho bien durante las vigencias 2013 al 2015*" y la Resolución 0321-54-94 de septiembre 17 de 2019 por la cual se resolvió "*no revocar la Resolución factura No. 0321.1.54-0019-2017 por la cual se determinó la deuda por las vigencias de 2013 a 2015, sobre el predio No. 01-01-0334-0001-000 conocido como "La Palera", se ordene reparar los daños generados al Ministerio de Transporte por los perjuicios causados hasta el momento, debido a la declaratoria de moratoria y crédito a favor del Municipio de Buenaventura.*

QUINTA: Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de las Resoluciones Nos. 0321.1.54-0019 de septiembre 18 de – 2017 (*sic*) y 0321-54-94 de septiembre 17 de 2019, en la eventualidad de haberse dictado medidas cautelares propias del proceso de jurisdicción coactiva, el Municipio de Buenaventura sea condenado a la indemnización por los perjuicios que dicha medida cause, por valor de la medida cautelar ordenada.

SEXTA: Que se condene en costas y agencias de derecho al Municipio de Buenaventura.

Invocó como disposiciones violadas los artículos 2, 6, 29, 121 y 122 de la Constitución Política (CP); 29 de la Ley 1551 de 2012; 817 y 818 del Estatuto Tributario (ET).

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

Falta de competencia de la autoridad administrativa que expidió los actos administrativos. Conforme al numeral 6 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012⁷ los alcaldes tienen como función la de ejercer el cobro coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio, y únicamente está autorizado para delegar tal función en las tesorerías municipales.

No obstante, los actos administrativos demandados fueron expedidos por la Dirección de Administración y Gestión Financiera Administración Tributaria – Rentas de Buenaventura y la Profesional Universitario – Jefe de Rentas de la Dirección Financiera de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, es decir, carecían de competencia.

Advierte que la facultad que se abroga la Dirección y la Profesional Universitario no fue otorgada por ley, y aunque existe un acto que delega la función para el cobro coactivo (artículo 135 Acuerdo 18 de 2008), este contraviene la Ley 1551 de 2012. Tampoco el Estatuto Tributario Nacional establece la competencia para expedir los actos en el Profesional Universitario (E) de la Administración Tributaria de Rentas Distrital. Por lo expuesto, los actos administrativos fueron proferidos por funcionarios sin competencia configurándose su nulidad, conforme al artículo 137 del CPACA. Citó al respecto, jurisprudencia⁸.

Falsa motivación de los actos administrativos demandados, en cuanto a lo adeudado por el Ministerio de Transporte al Distrito de Buenaventura, teniendo en cuenta que operó la prescripción de la acción de cobro – artículo 817 del ET-, respecto a la vigencia de 2014, por lo que no hay lugar al cobro coactivo por esta vigencia fiscal.

⁷ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

⁸ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 17 de septiembre de 2013, exp. 31446, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, de la Corte Constitucional C-545/1993, y del Tribunal Administrativo de Antioquia, exp. 05-001-23-33-000-2016-02665-00, M.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez.



Con lo indicado, expone que el impuesto predial prescribe luego de los 5 años contados desde la fecha en que el impuesto se cause, siendo exigible el primer día del periodo gravable. Al ser un tributo de periodo, anual del 1 de enero al 31 de diciembre de cada vigencia fiscal, y dado que su causación es anticipada, no se causa una vez termina el periodo gravable, sino cuando inicia. Cita al respecto sentencia de esta Corporación del 13 de diciembre de 2017, exp. 20863.

Agrega que, como el impuesto predial se hace exigible el 1 de enero, es desde esa fecha que se cuenta la prescripción, y no se puede extender mediante actos administrativos posteriores a su causación, como lo señaló esta Sección en sentencia de 2 de marzo de 2017, exp. 20537, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

De acuerdo con los artículos 817 y 818 del ET, y la jurisprudencia⁹ el mandamiento de pago fue notificado al Ministerio de Transporte el 23 de diciembre de 2019; por lo tanto, han transcurrido cinco (5) años once (11) meses y veintitrés (23) días, para el cobro del impuesto predial de 2014, encontrándose prescrita esta obligación.

Violación al debido proceso y el derecho de defensa. Los actos administrativos acusados no estudiaron ni evaluaron las pruebas aportadas en su oportunidad; tampoco valoró lo manifestado por el Ministerio, con relación a la afectación del inmueble - lote La Palera- por el corredor férreo, sus anexidades, zonas de seguridad, de señalización y patios de maniobra que hacen parte del inmueble, de manera que, frente al impuesto, estaba “excepcionado de cobro y valorización por ser un bien de uso público”.

En respaldo de lo anterior, refiere concepto del 19 de abril de 2005, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, señaló que: «*Los corredores férreos, sus anexidades, zonas de seguridad, de señalización, patios de maniobra que forman parte de la infraestructura férrea de propiedad de La Nación, son bienes de uso público y, como tales, se encuentran excluidos de la contribución de valorización y del pago de impuesto predial unificado*». Además, el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 “[P]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014” prevé que la tarifa del impuesto predial unificado será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo, y el parágrafo 2 de ese artículo establece que todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley.

Se refiere a oficios remitidos al Instituto Nacional de Vías -INVIAS- y a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI-, entidad que dio respuesta el 6 de julio de 2018, indicando que no existe plano físico firmado, sino un levantamiento digital de la concesión; que el lote corresponde al área encerrada, forma parte de las áreas que se entregaron en concesión mediante contrato No. 09-CONP-98, concesión de la Red Férrea del Pacífico, y que esa área sirve como terminal de carga del sistema ferroviario en donde se desarrollan las actividades propias de la operación, origen y destino de la carga con conexión a la Sociedad Portuaria de Buenaventura.

En consecuencia, al no ser, sujeto pasivo del impuesto predial no es dable a la autoridad municipal exigir su pago hasta tanto no se defina el área donde tiene asiento la línea férrea y sus anexidades, situación que no se tuvo en cuenta al momento de realizar la actualización catastral del inmueble, y los actos administrativos acusados guardan silencio al respecto.

⁹ Sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 18567, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Distrito Especial de Buenaventura no contestó la demanda¹⁰.

SENTENCIA

El tribunal negó las pretensiones de la demanda y, se abstuvo de condenar en costas¹¹.

Sostiene que el cargo de falta de competencia está fundado en argumentos que cuestionan la legalidad del Acuerdo 018 de 2008 del Concejo del Distrito Especial de Buenaventura, y no los actos particulares de determinación del impuesto predial, lo cual resulta ajeno al proceso, porque estos son propios del medio de control de legalidad del citado acuerdo.

Conforme a la actuación administrativa, al Ministerio se le garantizó el derecho al debido proceso y a la defensa, y se le otorgaron los términos para ejercer su contradicción, lo cual está plenamente respaldado con el material probatorio allegado al presente trámite.

Con relación a la falta de valoración probatoria en torno a lo manifestado por el Ministerio, que está excepcionado del cobro del impuesto predial, por ser el lote “La Palera” un bien de uso público, con ocasión a las áreas afectadas por el corredor férreo, sus anexidades, zonas de seguridad, de señalización, patios de maniobra que hacen parte del inmueble, advierte que en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración se valoraron las pruebas allegadas, a pesar de que el resultado de ésta haya sido desfavorable a sus intereses.

Respecto a la falsa motivación alegada no tiene vocación de prosperidad porque era necesario que se demostrara una de dos circunstancias: a) que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa, o b) que la Administración omitiera tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que, de ser considerados, habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.

La Administración no desatendió esos mandatos normativos, y por ende no incurrió en vicio de expedición irregular. En los actos demandados se expresó con claridad los motivos por los cuales se profirieron, permitiendo al contribuyente que ejerciera su derecho a la defensa y contradicción.

Agrega que no es de recibo el argumento de falsa motivación fundado en el término de prescripción que establece el artículo 817 del ET, porque no es un aspecto que le sirva de respaldo a la causal de falsa motivación, que haya sido debatido y resuelto en sede administrativa, porque ésta se circunscribió a la revisión del avalúo del predio, a la exclusión del área afectada con vías férreas, y a la solicitud de que el cobro del impuesto no excediera del 25%.

Pone de presente que independientemente de las actualizaciones catastrales que

¹⁰ Según constancia del Secretario del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. *El término que contempla el artículo 173 del CPACA, corrió del 23 de septiembre al 6 de octubre de 2020. La parte demandada guardó silencio.* SAMAI Tribunal índice 10.

¹¹ SAMAI Tribunal índice 37.



realizó el IGAC, existe una obligación de pagar el impuesto, que debe ser observada, dado que se adeudaba por las vigencias 2013 a 2015 sobre el predio objeto de cobro.

Finalmente, conforme al artículo 188 del CPACA¹² no condenó en costas, porque la demanda no se presentó con carencia de fundamento legal.

RECURSO DE APELACIÓN

El Ministerio de Transporte¹³ apeló la sentencia de primera instancia, con fundamento en lo siguiente:

Falta de competencia. El Acuerdo 018 de 2018, debe estar en consonancia con la Ley 1551 de 2012, que establece en el artículo 29 que los alcaldes tienen la función de realizar el cobro coactivo de las obligaciones a favor del municipio, y que esta función solo puede ser delegada única y exclusivamente en el tesorero del municipio.

Por esto, el tribunal pasó por alto la jerarquía de las normas, a pesar de que es claro que no se está demandando el mencionado Acuerdo, pero sí con este análisis se evidencia la falta de competencia del funcionario que expidió los actos, por carecer del poder, o la atribución legal necesaria para hacerlo, lo que implica que los actos no tienen el soporte legal para su expedición. Cita Auto interlocutorio¹⁴.

Al *a quo* le correspondía aplicar la excepción de ilegalidad con el fin de salvaguardar el orden jurídico y no incurrir en un defecto sustantivo o material¹⁵, por haber dejado de aplicar la norma superior (Ley 1551 de 2012).

Falta de valoración probatoria. Tanto en sede administrativa como en el fallo apelado, se valoraron las pruebas aportadas al proceso, las que demuestran que la mayor parte del lote “La Palera” está destinado al uso público, debiéndose excluir del pago del impuesto predial -artículo 115 del Acuerdo 018-, por lo que no es posible el cobro sobre la totalidad del predio como se estableció en los actos de determinación. Además, no se discute que no debe pagar el impuesto predial, sino cuanto se debe pagar, basado en las pruebas allegadas

Esta omisión procesal afecta la certeza del fallo, razón por la cual se debe revocar y llevarse a cabo un análisis completo y exhaustivo de cada una de las pruebas, con la explicación clara y detallada de su valoración.

Prescripción. Sostiene que, al no ser alegada en sede administrativa, no enerva la causal de falsa motivación, pues incluso es posible que en algunos casos se estudie de oficio. El tribunal omitió estudiar este cargo, a pesar de que se encuentra probado que la Administración no ejerció dentro del término de ley, las acciones de determinación y cobro del impuesto predial.

El municipio contaba con cinco (5) años para ejercer su facultad fiscalizadora y de cobro. Si bien su periodo es anual, del 1º de enero al 31 de diciembre de cada vigencia fiscal, este se causa de manera anticipada, es decir, cuando el periodo inicia. La

¹² Inciso segundo adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.

¹³ SAMAI Tribunal índice 40.

¹⁴ Del 16 de enero (sin año) del Tribunal Administrativo de Antioquía, M.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez,

¹⁵ Al respecto, citó las sentencias de la Corte Constitucional T-056 de 2005, T-1216 de 2005, T-298 de 2008, T-066 de 2009, SU-050 de 2017, T-1029 de 2012, T-459 de 2017, T-1029 de 2012, SU-053 de 2015, T292 de 2006, T-714 de 2013, entre otras.



jurisprudencia ha indicado que a partir del primero (1°) de enero de cada año, la Administración puede exigir el pago del impuesto predial en su totalidad, porque este ya se causó, ya que no es de vigencia vencida sino anticipada y es por lo que, tanto el acto de determinación y el proceso de cobro, deben surtirse en un término máximo de cinco (5) años, contados a partir de la fecha en que el impuesto se hizo exigible.

Silencio administrativo positivo. Operó porque el recurso de reconsideración no se resolvió dentro del año siguiente como lo establece el artículo 734 del ET, o como lo prevé el artículo 333 del Acuerdo 018 de 2008, es decir, dentro de los seis (6) meses, contados a partir de su interposición.

El 18 de agosto de 2017 el Ministerio interpuso recurso de reconsideración en contra de la Resolución 0321-54-0019, el cual fue resuelto hasta el 17 de septiembre de 2019, habiendo transcurrido más de dos años contados desde su interposición¹⁶.

Pronunciamientos en segunda instancia

La parte **demandada** guardó silencio.

El **Ministerio Público**, conceptuó y solicitó se confirme la sentencia de primera instancia.

Expuso que si bien el literal d) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, faculta al Alcalde para ejercer jurisdicción coactiva, función que podrá ser delegada a las tesorerías municipales, esto se establece exclusivamente para los procesos coactivos y no respecto de los actos de determinación. El Ministerio erró y confunde al *a quo* para dirimir la falta de competencia entre las normas propuestas. En efecto, el artículo 135 del Acuerdo 018 de 2018, otorga la función a la Administración Tributaria Distrital y Gestión Financiera, la que puede delegar en los profesionales de la Dirección bajo su cargo.

Sostiene que la exigencia de la carga probatoria le corresponde al interesado en demostrar en los procesos de determinación del impuesto predial, los cambios sobrevinientes respecto de los elementos de los bienes inmuebles, hecho que no se demostró en sede administrativa¹⁷.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide la legalidad de la Resolución 0321-54-0019, proferida por el Profesional Universitario (E) Administración Tributaria - Rentas de la Dirección de Administración y Gestión Financiera, Alcaldía Distrital de Buenaventura, por medio de la cual determinó oficialmente el impuesto predial unificado al Ministerio de Transporte por las vigencias 2013, 2014 y 2015, y de la Resolución 0321-54-94 del 17 de septiembre de 2019, expedida por el Profesional Universitario - Jefe (E) Oficina de Rentas de la Dirección de Administración y Gestión Financiera de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, que resolvió el recurso de reconsideración, en el sentido de confirmar el anterior acto.

El debate jurídico se centra en determinar, conforme a los argumentos de apelación

¹⁶ Citó apartes de la sentencia del 11 de noviembre de 2021, exp. 24352, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Arguello.

¹⁷ Citó la sentencia del 22 de septiembre de 2016, exp. 19866, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



formulados por la parte demandante -apelante única-: (i) si los actos administrativos demandados fueron expedidos por funcionarios sin competencia, (ii) si no fueron valoradas las pruebas obrantes en el expediente, que demuestran que parte del inmueble lote “La Palera”, es un bien de uso público y (iii) si operó la prescripción de la facultad fiscalizadora y de cobro por parte del Distrito de Buenaventura.

La Sala no se pronunciará respecto al cargo relativo a si se configuró el silencio administrativo positivo, en razón a que no hizo parte de los cargos de la demanda.

Lo anterior, por cuanto como lo ha sostenido esta Sección, «*por virtud del artículo 282 del CGP (Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012), la Sala tiene vedado emitir un pronunciamiento sobre el particular, toda vez que se trata de un cargo novedoso que no fue planteado en las oportunidades procesales pertinentes (i.e. demanda, adición y corrección de demanda)*», y que «*la competencia del juez de segunda instancia se restringe a los aspectos formulados en la apelación; que a su vez, deben ser consonantes con lo planteado en la demanda y su contestación*»¹⁸, lo que garantiza el debido proceso y los derechos de defensa y contradicción de la parte demandada».

Competencia de los funcionarios que expidieron los actos demandados

Señala el Ministerio de Transporte que el Acuerdo 018 de 2018, debe estar en consonancia con la Ley 1551 de 2012, que establece en el artículo 29, que los alcaldes tienen la función de realizar el cobro coactivo de las obligaciones a favor del municipio, y que esta función solo puede ser delegada única y exclusivamente en el tesorero del municipio. Para el caso, los actos administrativos fueron expedidos por funcionarios que carecían de competencia, de poder, o la atribución legal necesaria para hacerlo.

Para resolver se observa que los actos demandados son los siguientes:

- Resolución 0321-54-0019 del 18 de julio de 2017 «*Por medio de la cual se determina una obligación a cargo del propietario o poseedor actual del predio con referencia catastral No. 01.01.0334.0001.000, ubicado en la siguiente dirección Calle 8 con Carrera 18 A 19E que aparece actualmente en la base Catastral del Instituto Geográfico Agustín Codazzi registrado a nombre de Invias – Instituto Nacional de Vías del cual el Ministerio de Transporte, identificado con el Nit (...) era el poseedor de dicho bien durante las vigencias 2013 a 2015*».

Acto expedido por la Profesional Universitario (E) de la Administración Tributaria - Rentas de la Dirección de Administración y Gestión Financiera de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, en uso de las facultades que le confiere el Estatuto Único Tributario Distrital, Acuerdo 18 de 2008.

- Resolución 0321-54-94 del 17 de septiembre de 2019, por la cual «*La Profesional Universitario – Jefe de Rentas de la Dirección Financiera de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, en uso de las facultades conferidas por el artículo 261 del Estatuto Tributario Distrital – Acuerdo No. 17 de 2017, procede a rechazar una solicitud hecha en un recurso de Reconsideración contra las Resolución: 0321.1.54-0019 del 18 de julio de 2017*».

Del contenido de las anteriores resoluciones la Sala advierte que corresponden a actos que determinaron el impuesto predial unificado a cargo del Ministerio de Transporte por las vigencias 2013 a 2015, respecto del predio con referencia catastral No. 01.01.0334.0001.000, ubicado en la Calle 8 con Carrera 18 A 19E del Distrito de Buenaventura. Así las cosas, contrario a lo alegado por el Ministerio, los actos no son actos de cobro coactivo.

¹⁸ Sentencias del 9 de septiembre de 2021, exp. 23995, C.P: Julio Roberto Piza Rodríguez, del 6 de mayo de 2021, exp. 23904, C.P: Myriam Stella Gutiérrez Arguello, y del 8 de mayo de 2025, exp. 29174, C.P: Luis Antonio Rodríguez Montañó.



Respecto a la competencia para el ejercicio de funciones, el artículo 128 del Acuerdo 018 de 2008¹⁹, establece que «[s]in perjuicio de las competencias establecidas en normas especiales, son competentes para proferir las actuaciones de la Administración Tributaria del Distrito Especial de Buenaventura, la Dirección de Administración y Gestión Financiera, los profesionales universitarios que ejerzan las funciones de fiscalización y determinación de los impuestos, así como los servidores públicos a quienes se deleguen tales funciones, respecto de los asuntos relacionados con la naturaleza de la Administración Tributaria Distrital.» (Subraya la Sala).

Por su parte el artículo 258 del Acuerdo 017 de 15 de diciembre de 2017²⁰, prevé que [s]in perjuicio de las competencias establecidas en normas especiales, son competentes para proferir las actuaciones de la Administración Tributaria del Distrito Especial de Buenaventura, el Director de Administración y Gestión Financiera Distrital, el Jefe de Rentas o quien haga sus veces, y los funcionarios en quienes se deleguen tales funciones, respectos (sic) de los asuntos relacionados con la naturaleza y funciones de la Administración Tributaria Distrital. » (Subraya la Sala).

De acuerdo con las normas transcritas, son competentes para proferir actuaciones de la Administración Tributaria del Distrito los profesionales universitarios y los funcionarios a quienes se les delegue o comisione tales funciones.

En este caso, la Sala observa que las resoluciones demandadas fueron suscritas por la Profesional Universitario (E) de la Administración Tributaria - Rentas de la Dirección de Administración y Gestión Financiera de la Alcaldía Distrital de Buenaventura y la Profesional Universitario – Jefe de Rentas de la Dirección Financiera de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, lo cual está acorde con las competencias establecidas en los artículos 128 del Acuerdo 018 de 2008 y 258 del Acuerdo 017 de 2017. No prospera este cargo de apelación.

Valoración probatoria

Sostiene el apelante que no fueron valoradas las pruebas aportadas al proceso, tanto en sede administrativa como en el fallo apelado, con las cuales se daba cuenta de que gran parte del inmueble, objeto del impuesto predial cuestionado, está destinado al uso público con ocasión a la afectación por la vía férrea con sus anexidades, debiéndose excluir del pago del impuesto tributo -artículo 115 del Acuerdo 018-, siendo por ello improcedente su cobro sobre la totalidad del predio como se estableció erradamente en los actos de determinación. Agrega que no se discute que la obligación de pagar el impuesto predial, sino la cuantificación del tributo, considerando el terreno no destinado a uso público, conforme a las pruebas allegadas.

Respecto a la prueba del uso del inmueble, esta Sección²¹ ha indicado que el catastro es la principal fuente de información a la que se debe acudir para cuantificar el impuesto; sin embargo, cuando las circunstancias reales del inmueble al momento de la causación del tributo difieren de las registradas en la información catastral, deben prevalecer las primeras. Por esta razón, aunque la información catastral no se encuentre debidamente actualizada, el contribuyente puede probar ante la administración tributaria las mutaciones o cambios en relación con los elementos jurídicos, físicos o económicos del predio.

¹⁹ Vigente para cuando se expidió la resolución que liquidó oficialmente el impuesto predial -18 de julio de 2017-.

²⁰ Vigente para cuando se expidió la resolución que resolvió el recurso de reconsideración -17 de septiembre de 2019.

²¹ Sentencias del 11 de junio de 2020, exp. 23287, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, del 10 de septiembre de 2020, exp. 24620, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E), del 16 de julio de 2020 exp. 24082 y 1 de septiembre de 2022, exp. 25260, C.P. Milton Chaves García, y del 6 de octubre de 2022, exp.26135, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Arguello.



En el expediente se encuentra las siguientes pruebas:

- El 7 de marzo de 2013, el Ministerio solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, revisión del avalúo catastral adoptado para la vigencia de 2013 del predio con referencia catastral asignada: 01-01-0334-001-000, avalúo año 2012: \$13.875.632.000, avalúo año 2013: \$51.681.600.000, dado que se incrementó en un 272%²². Anota que el corredor férreo es de propiedad de la Nación, se trata de bienes de uso público, y como tales, se encuentran excluidos de la contribución de valorización y del pago del impuesto predial.
- Certificado de tradición y libertad expedido por la Superintendencia de Notariado y Registro, el 24 de mayo de 2011, respecto al predio con matrícula inmobiliaria 372-19487, en el que se indica: Cabida y linderos contenidos en la Escritura # 975 de 10 de abril de 1991, de la Notaría Única de Buenaventura; Dirección del inmueble, Tipo de predio: Urbano, Avenida Colpuertos. En la anotación Nro 06 se lee que el Modo de adquisición corresponde al traspaso “De: Fondo Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia A: La Nación Ministerio de Transporte”²³.
- Certificado suscrito por el Jefe Oficina Delegada de Buenaventura de fecha 27 de julio de 2001, en el que certifica²⁴:

Que revisados los archivos catastrales correspondientes al municipio de BUENAVENTURA, departamento de valle se encontró la siguiente inscripción:

| | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|
| PREDIO NUMERO: 010202970001000 | MATRICULA INMOBIL: 372-0019487-1999 |
| AREA DE TERRENO: 71780 Mt2 | AREA CONSTRUIDA 0 Mt2 |
| AVALUO CATASTRAL 9.331.400.000 | VIGENCIA PREDIAL: 01/01/2001 |
| NOMBRE INSCRITO | IDENTIFICACIÓN ESTADO CIVIL |
| LA-NACIÓN-MINISTERIO-DE- TRANSPORTE | 00000000000 E |
| \$5.948.941.000 VIGENCIA 01-01-99 | \$5.948.941.000 VIGENCIA 01-01-2000 |

- Certificado del Coordinador grupo Planificación Territorial del 29 de febrero de 2012, del predio 010103340001000. Conforme al Acuerdo No. 003 de mayo de 2001 (Plan de Ordenamiento Territorial, el predio está ubicado en AETM-1 ZONA DE TERMINALES MARITIMOS A CONSOLIDAR (INSULAR)²⁵.
- Plano Predial Catastral Municipio de Buenaventura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi²⁶, del Nro. Predial 01-01-0334-001-000 Matrícula inmobiliaria 372-0019487, en el que se indica:

| | |
|---------------------|---------------|
| ÁREA TERRENO | 71.780 m2 |
| AREA CONSTRUIDA | 0 m2 |
| DIRECCIÓN | C 8 K 18A 19E |
| FECHA DE EXPEDICIÓN | 10/09/2008 |
- Oficios del 25 de noviembre de 2017, del Ministerio de Transporte al subdirector Red Terciaria y Férrea del Instituto Nacional de Vías INVIAS²⁷, a la Dirección General Marítima – DIMAR, en el que solicita certificación sobre las zonas de bajamar que hacen parte del inmueble conocido lote “La Palera” en la ciudad de

²² SAMAI Tribunal índice 22, Contrato 104 DE 2020 - SASI-2020-09 (.pdf)(.pdf) NroActua 22, A713E842BBA41877 F2DDD9843D665C34 970B0DB6EFBA6F06 7981E18FEDE62CEA.CD1 DEMANDA 1 Pp 11 a 14.

²³ Ibidem Pp 15 a 17.

²⁴ Ibidem Pp 18.

²⁵ Ibidem Pp 19.

²⁶ Ibidem Pp. 22.

²⁷ Ibidem Pp 13 a 16.



Buenaventura²⁸.

- Comunicación del 29 de noviembre de 2017 del Ministerio de Transporte a la Dirección Administrativa y Gestión Financiera de la Alcaldía Distrital de Buenaventura²⁹.
- Oficio del 11 de diciembre de 2017³⁰ del INVIAS al Ministerio de Transporte en el que señala, en cuanto a su solicitud de certificación relacionada con las áreas afectas por el corredor férreo y sus anexidades, zonas de seguridad, de señalización, patios de maniobra que hacen parte del inmueble lote “La Palera” en la ciudad de Buenaventura:

(..)

Sin embargo y dentro del trabajo de saneamiento que adelanta el Instituto, en el año 2016 en virtud del Convenio Interadministrativo No. 4607 del 2016 y No. 499 suscrito entre el IGAC e INVIAS, se practicó levantamiento planimétrico del inmueble La Palera con cédula catastral 01-01-0334-0001-000, registrado como Plano No. 76109SE060 de fecha 2016-08-16, el cual anexo en un CD, **pero se precisa que no tiene las especificaciones solicitadas.**

Se sugiere que la certificación de áreas en uso para la operación férrea y con las especificaciones solicitadas **sean requeridas a la Agencia Nacional de Infraestructura**, en virtud del Contrato de Concesión Férrea 09-CONP-987 que administra esa entidad cuyo objeto es “*Otorgar en Concesión la infraestructura de transporte férreo que forma parte de la Red Pacífica, según determinación que la misma se hace en el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública No. 001-98 para su rehabilitación, conservación, operación y explotación por parte del Concesionario*”, en el cual está inmerso el lote de terreno denominado “La Palera” predio que hace parte de esa infraestructura férrea con sus edificaciones. (...)” (Resalta la Sala).

- Resolución No. 0321-54-94 del 17 de septiembre de 2019³¹, mediante el cual la Dirección de Administración y Gestión Financiera de la Alcaldía Distrital de Buenaventura resuelve el recurso de reconsideración De las anteriores pruebas se puede establecer que el Ministerio de Transporte solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi la revisión del avalúo catastral que le fue impuesto al predio con cédula catastral: **01-01-0334-001-000**, matrícula inmobiliaria **372-19487**, ubicado en la calle 8ª con carrera 46 del Distrito de Buenaventura, denominado lote “La Palera”, mediante la Resolución IGAC 6022-000-088 de 2012, formación catastral el 1º de enero de 2012.

El IGAC, mediante las Resoluciones 76-109-4024-2013 del 16 de noviembre de 2013, 76-109-4577-2013 del 28 de noviembre de 2013, 76-109-0112-2016 del 26 de febrero de 2016, 76-109-0460-2016 del 19 de mayo de 2016, 76-109-0604-2016 del 29 de junio de 2016 y 76-109-0633-2018 del 24 de julio de 2018, confirmó el avalúo fijado por el IGAC para la vigencia 2013.

Por lo expuesto, el avalúo catastral se encontraba en firme, de manera que sus efectos como base gravable del impuesto predial, eran predicables para la vigencia fiscal 2013.

Conforme a la anterior relación, la Sala advierte que el Distrito de Buenaventura valoró las pruebas aportadas por el Ministerio de Transporte, y para cuantificar el impuesto predial acudió a la información catastral que le fue allegada por el IGAC, que de

²⁸ Ibidem Pp 48 a 50.

²⁹ Ibidem Pp 41 a 42. Comunicación que responde a la Resolución de Impulso Procesal No. 0320-095-2017 del 20 de octubre de 2017 efectuada por el Distrito de Buenaventura.

³⁰ SAMAI Tribunal índice 22, Contrato 104 DE 2020 - SASI-2020-09 (.pdf)(.pdf) NroActua 22, A713E842BBA41877 F2DDD9843D665C34 970B0DB6EFBA6F06 7981E18FEDE62CEA.CD1 DEMANDA 3 Pp 11 a 12.

³¹ Ibidem Pp. 18 a 19.



acuerdo con las resoluciones relacionadas en el acto que resolvió el recurso de reconsideración, se encuentran actualizadas y tuvieron en cuenta las circunstancias reales del inmueble al momento de causación del impuesto predial.

Así las cosas, contrario a lo alegado por el Ministerio respecto de una indebida valoración probatoria, se evidencia la inactividad probatoria del demandante, quien estaba llamado a demostrar que el avalúo catastral no estaba acorde con la realidad debido a las mutaciones o cambios en relación con los elementos jurídicos, físicos o económicos del predio, que se tuvieron en cuenta para la determinación del impuesto predial.

No prospera el cargo de apelación.

Prescripción de la facultad fiscalizadora y de cobro

Alega el Ministerio que el tribunal omitió estudiar este cargo, a pesar de que se encuentra probado que la Administración no ejerció, dentro del término de ley, las acciones de determinación y cobro del impuesto predial. Precisa que el municipio contaba con cinco (5) años para ejercer su facultad fiscalizadora y de cobro. Si bien su periodo es anual, del 1º de enero al 31 de diciembre de cada vigencia fiscal, este se causa de manera anticipada, es decir, cuando este inicia primero (1º) de enero de cada año, desde esa fecha se puede exigir el pago del tributo en su totalidad, porque este ya se causó, pues no es de vigencia vencida sino anticipada y es por ello que tanto el acto de determinación y el proceso de cobro deben surtirse en un término máximo de cinco (5) años, contado a partir de la fecha en que el impuesto se hizo exigible.

Respecto a la prescripción y caducidad de la competencia de la administración para expedir los actos administrativos, la Sala³² se ha pronunciado, por lo que se reiterará en lo pertinente. Se ha precisado que los procedimientos de determinación y de cobro son diferentes e independientes; el primero tiene por objeto declarar la existencia y valor del tributo y el segundo, hacer efectivas, mediante su ejecución, las obligaciones tributarias previamente definidas a cargo de los contribuyentes.

La Sección³³ ha indicado que existen dos modelos de recaudo de los tributos, uno es el de la declaración privada por parte del obligado tributario y otro es el que opera cuando la Administración emite el acto de liquidación.

Como quedó visto en el primer cargo, los actos cuya legalidad se discute son los de determinación, en los que el Distrito de Buenaventura liquidó oficialmente una deuda del impuesto predial unificado al Ministerio de Transporte por las vigencias 2013, 2014 y 2015 sobre el inmueble lote “La Palera”.

Respecto a la potestad que tiene la Administración de determinar tributos, cuando estos no son declarables, se debe atender la competencia temporal, que difiere de la prescripción de la acción de cobro del tributo. Al respecto, la Sección³⁴ ha expresado que *«técnicamente se está ante la figura de la caducidad de la competencia de la administración para la determinación de tributo»*.

³² Sentencias del 26 de noviembre de 2020, exp. 22937 C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, del 12 de agosto de 2021, exp. 24616 C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, del 14 de julio de 2020, exp. 26049 Myriam Stella Gutiérrez Argüello, del 10 de agosto de 2023 exp. 27561 y del 28 de noviembre de 2024, exp. 28590 C.P. Wilson Ramos Girón.

³³ Sentencia del 2 de marzo de 2017, exp. 20537, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, reiterada entre otras en las sentencias del 10 de agosto de 2023, exp. 27561, y del 28 de noviembre de 2024, exp. 28590, C.P. Wilson Ramos Girón

³⁴ Sentencia del 14 de julio de 2022, exp. 26049, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello)



Esta Sección³⁵ ha considerado, además, que cuando las normas que rigen un tributo en particular no establecen el plazo que tiene la entidad administradora para la determinación oficial, y el deber de declarar, como presupuesto para acudir a los mecanismos de revisión y de aforo, no se halla expresamente consagrado, es dable acudir a los términos generales de prescripción que establecen las normas civiles (artículo 2536 del Código Civil).

En el caso del Distrito Especial de Buenaventura, el artículo 253 del Acuerdo 17 de 2017, dispuso la caducidad de las obligaciones tributarias a favor del Distrito Especial de Buenaventura, así: *La Administración Tributaria Distrital carece de competencia para determinar, facturar o proferir liquidaciones de aforo, si dentro del término de cinco (5) años a la fecha de su causación o de la obligación de declarar no ha proferido los actos correspondientes.*

En la demanda se discute que la Administración no ejerció dentro del término de ley, las acciones de determinación y cobro del impuesto predial y que el municipio contaba con cinco (5) años para ejercer su facultad fiscalizadora y de cobro, que si bien su periodo es anual, del 1º de enero al 31 de diciembre de cada vigencia fiscal, este se causa de manera anticipada, es decir, al iniciar -el primero (1º) de enero de cada año- fecha a partir de la cual se puede exigir el pago del tributo en su totalidad.

Al respecto, la Sala considera que si bien la parte demandante alude al término de prescripción de la acción de cobro -artículo 817 del ET-, norma que no es aplicable al proceso de determinación aquí discutido, éste se refiere a la competencia temporal de la Administración para determinar el citado tributo, como se comprueba con el conteo del plazo a partir de su exigibilidad.

En el Distrito Especial de Buenaventura, el impuesto predial se causa el 1º de enero de cada año³⁶ y para su cobro se adoptó el sistema de facturación³⁷, con lo cual el sujeto pasivo no debía autodeclarar, sino que le correspondía a la autoridad tributaria liquidar el impuesto y establecer las fechas para su pago. El momento de causación del impuesto es aquel en el que se entiende configurado el hecho generador -1 de enero de cada año- y se hace exigible el pago del tributo³⁸.

Ahora bien, comoquiera que el impuesto predial objeto de estudio corresponde a los años 2013, 2014 y 2015, su exigibilidad es a partir del 1º de enero de cada año, y el acto por medio del cual se determinó oficialmente el impuesto predial unificado al Ministerio de Transporte - Resolución 0321-54-0019 del 18 de julio de 2017, fue notificado en julio de 2017³⁹, la Sala concluye que su expedición fue oportuna, motivo por el cual no prospera el cargo de apelación.

Por todo lo anterior, procede confirmar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

Costas

De conformidad con lo previsto en los numerales 1 y 8 del artículo 365 del CGP,

³⁵ Sentencia del 12 de agosto de 2021, exp. 24616 C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

³⁶ Artículos 23 del Acuerdo 018 de 2008.

³⁷ Artículos 282 del Acuerdo 018 de 2008.

³⁸ Sentencia de 15 de abril de 2015, exp. 20251, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, reiterada en sentencia de 27 de junio de 2016, exp. 22960.

³⁹ Según el hecho 7 de la demanda. No obra constancia de notificación.



aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, y teniendo en cuenta el criterio de la Sala, no se condenará en costas -gastos del proceso y agencias en derecho-, toda vez que no está probada su causación.

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

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia del 30 de septiembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

SEGUNDO.- Sin condena en costas.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase. Devuélvase al tribunal de origen.

Esta providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

(Firmado electrónicamente)

CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

*La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>*