



JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ - SECCIÓN CUARTA

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veinte (2020).

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del derecho
Radicación: 110013337042 2018 00216 00
Demandante: CONSTRUCTORA BOLIVAR SA
Demandado: DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1.- DESCRIPCIÓN

1.1. TEMA DE DECISIÓN

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de referencia.

1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN

PARTES

Demandante: CONSTRUCTORA BOLIVAR SA, identificada con NIT 860.513.493-1.

Demandada: DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA.

OBJETO

Declaraciones y condenas

La parte actora solicita se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- i) Resolución N. DDI. 034132 de junio 29 de 2017 "Por la cual se profiere LIQUIDACIÓN OFICIAL DE AFORO del Impuesto Predial Unificado".
- ii) Resolución N. DDI-008971 de abril 16 de 2018 "Por la cual se resuelve un recurso de reconsideración" en contra de la Resolución N. DDI. 034132 de junio 29 de 2017.

A título de restablecimiento:

i) Declarar que, para la vigencia fiscal 2012, el inmueble ubicado en la Carrera 106 N. 7-58, e identificado con Matricula Inmobiliaria No. 50C-1506739 y CHIP AAA0161CKYC, se encontraba excluido del Impuesto Predial Unificado; y por lo tanto la sociedad CONSTRUCTORA BOLÍVAR SA, no se encontraba en la obligación de declarar y pagar el respectivo impuesto.

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

Fundamentos fácticos:

1. Que el día 06 de julio de 2017, la Oficina de Liquidación de la Subdirección de Determinación de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, notificó la Resolución No. DDI-034132 del 29 de junio de 2017 "*Por la cual se profiere LIQUIDACIÓN OFICIAL DE AFORO del Impuesto Predial Unificado*", proferida en contra de CONSTRUCTORA BOLIVAR SA, por el presunto incumplimiento de la obligación de declarar y pagar el Impuesto Predial Unificado de los inmuebles identificados con Matrícula Inmobiliaria No. 50C-01506739, 50C-01692130, 50C-01696670, 50C-01696703, 50C-01740212 y 50C-01740539, en relación con la vigencia fiscal 2012.
2. Que como consecuencia de lo anterior, el día 05 de setiembre de 2017 CONSTRUCTORA BOLIVAR SA aceptó la liquidación propuesta por la Administración Distrital en relación con los inmuebles identificados con Matrícula Inmobiliaria No. 50C-01692130, 50C-01696670, 50C-01696703, 50C-01740212 y 50C-01740539 y presentó la declaración con pago del Impuesto Predial Unificado de los predios mencionados.

3. Que no obstante, CONSTRUCTORA BOLÍVAR BOGOTÁ S.A., no aceptó lo planteado por la Administración Distrital en la Resolución No. DDI-034132 del 29 de junio de 2017 "*Por la cual se profiere LIQUIDACIÓN OFICIAL DE AFORO del Impuesto Predial Unificado*", respecto del inmueble identificado con Matricula Inmobiliaria No. 50C-01506739.
4. Que el día 06 de septiembre de 2017, con radicado No. 2017ER89664 CONSTRUCTORA BOLÍVAR BOGOTÁ S.A, presentó recurso de reconsideración en contra de la Resolución No. DDI-034132 del 29 de junio de 2017 "*Por la cual se profiere LIQUIDACIÓN OFICIAL DE AFORO del Impuesto Predial Unificado*".
5. Que el día 24 de abril de 2018, fue notificada la Resolución No. DDI-008971 del 16 de abril de 2018 "*Por la cual se resuelve un recurso de reconsideración*", mediante la cual la Jefe de la Oficina de Recursos Tributarios confirmó en todas de sus partes la Resolución No. DDI-034132 del 29 de junio de 2017 "*Por la cual se profiere LIQUIDACIÓN OFICIAL DE AFORO del Impuesto Predial Unificado*".

Fundamentos jurídicos

Normas violadas:

- Constitución Política

Artículos 83 y 228

- Estatuto Tributario

Artículo 683

- Decreto Distrital 352 de 2002

Artículo 19

Concepto de violación:

Argumenta el actor que, de conformidad con el artículo 19 del Decreto 352 de 2002, para la vigencia fiscal del año 2012, el bien inmueble identificado con Matricula Inmobiliaria No. 50C-01506739 se encontraba excluido del impuesto predial unificado, en tanto ostentaba la condición de bien de uso público, debido a que mediante Acuerdo N. 030 del 03 de noviembre de 2009 fue declarado por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca como de Utilidad pública e interés social.

Anticipa que la administración tributaria distrital considera que para que el inmueble pueda ser considerado como Bien de Uso Público, el derecho de dominio debe haber sido transferido al Distrito. Sin embargo, apoyándose de citas jurisprudenciales¹, el actor sostiene que bajo el imperio del artículo 674 del Código Civil, los bienes que han sido declarados como de utilidad pública o de interés social, hacen parte de los Bienes de Uso Público, sin que un título traslativo de dominio en virtud del cual se transfiera la propiedad del bien al ente territorial, sea requisito *sine qua non* para convertir un inmueble en bien de uso público.

1.1.2. OPOSICIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA (ff. 45-53).

La apoderada de la entidad se pronuncia sobre los hechos, afirmando que la mayoría son ciertos, salvo el segundo, respecto del que manifiesta no constarle.

Sostiene que la exclusión prevista en el artículo 19 del Decreto 352 de 2002, solo procede si la titularidad del derecho de dominio del inmueble gravado, se encuentra en cabeza de una entidad pública, debido a que al tenor del artículo 674 del código Civil, los bienes de uso público son aquellos que pertenecen al patrimonio público. Añadió que, con fundamento en la ley 388 de 1997, para ser considerado un bien como de uso público, debe ser de propiedad del Distrito Capital o entidad pública.

¹ Sentencia del Consejo de Estado del 06 de abril de 2000, C.P. Olga Inés Navarrete Barrero, sin número de radicado. Corte Constitucional C- 183 de 2003 y Corte Constitucional T – 150 de 1995.

Igualmente precisó que las actuaciones administrativas de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca son marginales respecto de la consideración de uso público de un bien inmueble, pues esta se encuentra regulada en las normas citadas en precedencia.

1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.4.1. Parte demandada SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA

Obra a folios 128-129 memorial apócrifo en que se reiteran los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

1.4.2. Parte demandante CONSTRUCTORA BOLIVAR S.A.

Guardó silencio

1.4.3. Ministerio Público

El Procurador Delegado ante este Juzgado no rindió concepto.

2. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS

Con el objeto de juzgar la legalidad de los actos demandados, y establecer si para la vigencia fiscal 2012, el inmueble ubicado en la Carrera 106 N. 7-58, e identificado con Matricula Inmobiliaria No. 50C-1506739 y CHIP AAA0161CKYC, se encontraba excluido del Impuesto Predial Unificado, se encuentra que el problema jurídico se contrae a establecer si:

- i) ¿Es requisito *sine qua non* de la procedencia de la exclusión prevista en el artículo 19 del Decreto 352 de 2002, que la titularidad del derecho de dominio sobre el bien inmueble objeto de gravamen se encuentre en una entidad pública?

En caso de que se resuelva negativamente la anterior cuestión, deberá establecer el despacho si:

- ii) ¿La afectación a un bien inmueble fruto de su declaración por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca como de Utilidad pública e interés social, es susceptible de otorgarle el carácter de bien de uso público de que trata el artículo 19 del Decreto 352 de 2002?

Tesis de la parte demandante:

Sostiene que la titularidad del derecho de dominio sobre el bien inmueble objeto de gravamen no se debe encontrar en cabeza una entidad pública para que opere la procedencia de la exclusión prevista en el artículo 19 del Decreto 352 de 2002, debido a que i) basta con que un órgano de la administración pública haya expresado su voluntad de declarar el bien como de utilidad pública e interés social y ii) el numeral f del artículo 19 del Decreto 352 de 2002 consagra la exclusión del impuesto Predial Unificado a los bienes de uso público, sin distinguir sobre los que no son de propiedad del Distrito Capital.

Tesis de la parte demandada:

Sostiene que la exclusión prevista en el artículo 19 del Decreto 352 de 2002 no es aplicable al predio del Constructora Bolívar SA, debido a que el artículo 674 del Código Civil exige un título traslativo del derecho de dominio a favor de una entidad pública para que proceda la afectación del bien como de uso público.

Tesis del Despacho:

Sostendrá que la exclusión prevista en el artículo 19 del Decreto 352 de 2002 no es aplicable al predio objeto del gravamen para la vigencia 2012, pues si bien el beneficio fiscal de la no sujeción obedece al tipo de utilización asignado al bien objeto de gravamen y no a la naturaleza jurídica del titular del derecho de dominio del mismo, en el caso que nos ocupa, con ocasión del Acuerdo 30 de noviembre 03 de 2009, se declaró que el predio de propiedad del actor se destinaría a la ejecución de obras públicas para la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, a partir del momento en que sea adquirido por la administración, razón por la cual, para la fecha de causación del gravamen cuestionado, no se había limitado el uso y goce del bien por parte de su propietario.

3. CONSIDERACIONES

3.1. PRECISIONES DEL CASO.

En los términos de la demanda interpuesta por Constructora Bolívar SA y la contestación de la Secretaría Distrital de Hacienda del Distrito Capital de Bogotá, se estudia la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales la Administración Tributaria Distrital procedió a liquidar de aforo el impuesto predial del año gravable de 2012, sobre el inmueble identificado con Matricula Inmobiliaria No. 50C-01506739, de propiedad del demandante. Concretamente se decidirá si el predio es de uso público y, por tanto, si está excluido del impuesto.

El artículo 19 del Decreto 352 de 2002 consagra las exclusiones del impuesto predial unificado en Bogotá DC, entre otros, en consideración a su especial destinación, para los bienes de uso público de que trata el artículo 674 del Código Civil.

Según la demandada, el hecho de que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, mediante Acuerdo N. 030 del 03 de noviembre de 2009, hubiera declarado el predio de propiedad de la actora como de Utilidad pública e interés social, no le otorga la naturaleza de bien de uso público, por cuanto para la fecha de causación del impuesto predial en el periodo 2012, al no haber tenido lugar la transferencia del dominio del inmueble a la CAR, no estaba excluido del gravamen. En pocas palabras, sostiene que para que un bien se considere de uso público, la propiedad debe estar en cabeza de una entidad pública y en este caso, la propiedad estaba en cabeza de la sociedad demandante.

3.2. DEL SUSTENTO PROBATORIO DE LA PRETENSIÓN QUE SE IMPETRA.

La CAR, mediante el Acuerdo N. 030 del 03 de noviembre de 2009, entre otras disposiciones, declaró "de utilidad pública e interés social", los terrenos cuyas coordenadas se encuentran descritas en el Anexo denominado Coordinadas Zonas de Adquisición Predial (Anexo Único), que forma parte integral del Acuerdo, disponiendo que serían destinados a la ejecución de las obras del Proyecto de

“ADECUACIÓN HUDRÁULICA DEL RÍO BOGOTÁ”, área de protección ecológica alrededor del río y franja de protección de predios localizados en el sector ².

Este proyecto de adecuación hidráulica, según los considerandos del Acuerdo, consistiría en mitigar las inundaciones del río Bogotá, adecuando el espacio entre la ronda (a ambas márgenes) del río, en el tramo de 69Km entre el Puente de la Virgen (Cota) y Las Compuertas de Alicachín (Soacha) y del espacio contiguo adicional que el Fondo para las Inversiones Ambientales en la cuenca del río Bogotá –FIAB- considere pertinente, con el fin de lograr el control de inundaciones para una condición de niveles del río con un periodo de retorno de 100 años.

En consecuencia, estableció la CAR que iniciaría el trámite de adquisición de los predios requeridos para la ejecución del Proyecto y que, en los términos del artículo 59 de la ley 388 de 1997, decretaría la expropiación e impondría las servidumbres que fueran necesarias, en caso de que los titulares de los bienes objeto de declaración de utilidad pública e interés social se negaran a enajenarlos o estuvieran incapacitados para hacerlo voluntariamente (artículos 3 y 4).

3.3. ARGUMENTOS DE APOYO A LA TESIS.

Dicho lo anterior, para efectos de resolver el caso, debe tenerse en cuenta que a voces del artículo 674 del Código Civil, son de uso público aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio. Así las cosas, para determinar si el bien inmueble objeto de gravamen es de uso público y, por tanto, si está excluido del impuesto, comprende el Despacho que debe tenerse en cuenta un antecedente- en tanto no ha sido reiterado- del Órgano de Cierre de esta Jurisdicción, por haberse tratado de un asunto similar.

En la sentencia de 06 de octubre de 2009³, al resolver el problema jurídico de si se perdía la afectación como de reserva forestal y zonas verdes de uso público de bienes del particular demandante, por el hecho de que la titularidad jurídica de los mismos no estaba en cabeza de una entidad pública, señaló el Consejo de Estado

² <https://www.car.gov.co/uploads/files/5aecafbeaa28c.pdf> , consultado el 10 de febrero de 2020, 10:00AM.

Una copia virtual del citado Acuerdo, reposa en la carpeta virtual de Archivo de este Despacho.

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA, Consejero ponente: HECTOR J. ROMERO DIAZ, Radicación número: 25000-23-27-000-2003-02220-01-16218(Acumulado con el proceso 2003-02221)

que aquella no era una circunstancia determinante para el uso o destinación de un predio:

“Sin embargo, el hecho de que una reserva forestal distrital pueda ser de propiedad privada o pública, no contradice el carácter de uso público del bien que en este caso le otorgó el Concejo Municipal a los predios de las demandantes, pues, en virtud de esa afectación, son bienes cuyo destino o uso pertenece a todos los habitantes, independientemente de que aún la titularidad jurídica de los mismos no se haya transferido al Distrito.

[...]

Así las cosas, la interpretación que debe darse al literal f) del artículo 18 del Decreto 400 de 1999 que señala como excluidos del impuesto predial unificado en consideración a su especial destinación, los bienes de uso público de que trata el artículo 674 del Código Civil, debe atender al tipo de utilización asignado a un bien y no a la titularidad jurídica del mismo, pues, se trata de un beneficio fiscal establecido en virtud, precisamente, de la especial destinación de uso público, que conforme al artículo 674 del Código Civil, es el que pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos. De esta naturaleza son los predios de las actoras”.

(Subraya el Despacho)

Como se puede observar, es claro que el caso citado difiere del que ocupa a esta Judicatura en tanto con la afectación del inmueble de los demandantes en aquel pleito, se expresó de manera explícita el carácter de uso público, y además, ello no tuvo lugar con fines de adquisición, ya fuera vía de compra o de expropiación. No obstante lo anterior, aporta un elemento de juicio para atender el caso actual el hecho de que se precisó que la naturaleza privada o pública de la persona propietaria del inmueble no era un factor determinante para establecer si su uso es público o privado, al punto tal que comprendió que la especial destinación de los bienes de uso público de que trata el artículo 674 del Código Civil- a efectos de estudiar la exclusión del impuesto predial antiguamente regulada por el Decreto 400 de 1999-, debe atender al tipo de utilización asignado al bien y no a la titularidad jurídica del derecho de dominio sobre el mismo.

Lo anterior, guarda estrecha sintonía con el carácter real del impuesto predial, como quiera que este recae sobre el valor de los bienes raíces, sin atender a consideraciones particulares sobre el sujeto pasivo del gravamen, ni tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta. Así, se ha entendido que el hecho generador del tributo, ya conforme señala la Ley 44 de 1990 que creó el Impuesto Predial Unificado, es en sí la propiedad o posesión que se ejerce sobre un bien inmueble, por quien detenta el título de propietario o poseedor de dicho bien.

No obstante, es del caso anotar ahora que el entendimiento dogmático del impuesto predial, según la doctrina judicial actual, ha tornado menos ortodoxa la comprensión del aspecto material del hecho generador del impuesto en relación con la sujeción pasiva del mismo, al punto de considerar que:

"4.2.- Si bien desde el año 1994, esta Sección afirmó que el impuesto predial fue creado para gravar la **propiedad privada**, ello debe entenderse bajo el concepto de **derecho de dominio**, pues la propiedad privada se define en función del derecho real que tiene una persona, natural o jurídica, pública o privada, para usar gozar y disponer de un bien inmueble, conforme a las normas que regulen la materia⁴.

En esas condiciones, se debe entender que cuando se hablaba de propiedad privada, se hacía referencia al derecho de dominio que se ejerce sobre el bien, que era, en estricto sentido, el hecho gravado por el legislador, sin dejar de advertir que, hoy en día, al abarcar la posesión, la tenencia o el usufructo, puede decirse que lo que debe tenerse en cuenta es la explotación –uso y/o goce- del bien, pero con un interés que trasciende el que subyace en la figura de los bienes de uso público o común."⁵

(Subraya del Despacho.)

De lo anterior, hace hincapié el despacho en que el factor de mayor relevancia dentro del ejercicio del derecho de propiedad privada sobre un inmueble objeto del gravamen en cuestión, es la posibilidad de explorarlo económicamente, ejerciendo de manera exclusiva los atributos de uso y goce que, junto con la disposición del bien, otorga el dominio.

Ahora bien, como consecuencia del anterior razonamiento, téngase la siguiente diferencia, a efectos del impuesto predial unificado, advertida por el Órgano de Cierre entre los bienes de uso público y los bienes de uso fiscal:

"4.3.- Por eso, los **bienes inmuebles de naturaleza fiscal** son susceptibles de ser gravados por el impuesto predial porque sobre ellos también se ejerce derecho de dominio o, en otras palabras, son susceptibles de uso y goce. A contrario sensu, como sobre los **bienes de uso público** no se ejerce un derecho de dominio o equivalente, en tanto su uso y goce pertenece a todos los habitantes de la Nación y no pueden ser objeto de disposición, estos no se encuentran gravados con el impuesto predial, salvo que sean explotados económicamente por un particular."⁶

⁴ Cfr. Código Civil, artículos 665 y 669.

⁵ CONSEJO DE ESTADO, SECCION CUARTA, C.P. JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ, Sentencia de 29 de mayo de 2014, Radicación número: 23001-23-31-000-2009-00173-01(19561)

⁶ Ibídem.

Este nuevo paradigma en cuanto a la sujeción pasiva del impuesto predial tuvo lugar, como se observa en la sentencia del consejo de Estado del 24 de octubre de 2013⁷, debido a que *la verdadera razón por la que ni la Nación ni sus entidades descentralizadas o vinculadas pueden ser sujeto pasivo del impuesto predial es por la naturaleza jurídica de los bienes de uso público que administran, más no por su condición de entidades públicas.*⁸

Dicho lo anterior, comprende el despacho que, a efectos de establecer si el predio de la actora es de uso público y, por tanto, está excluido del impuesto predial, debe interpretar el literal f del artículo 19 del Decreto 352 de 2002 atendiendo al tipo de utilización asignado al bien y no a la naturaleza jurídica del sujeto que ostenta la titularidad jurídica del inmueble, pues la no sujeción es un beneficio fiscal establecido en virtud, precisamente, de la especial destinación de uso público.

Dicho ello, debe ocuparse ahora el Despacho de lo atinente a la afectación al bien inmueble de propiedad del demandante, anticipando que, en su concepto, la declaración por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca como de Utilidad pública e interés social, no le otorga el carácter de bien de uso público sino hasta el momento en que finalmente sea adquirido con el fin de que se ejecuten las obras del Proyecto de "ADECUACIÓN HUDRÁULICA DEL RÍO BOGOTÁ".

Como se anticipó, el Acuerdo N. 030 del 03 de noviembre de 2009 declaró los predios ubicados dentro de los terrenos delimitados como de utilidad pública e interés social, disponiendo que estos serían destinados a la ejecución de las obras del Proyecto de "ADECUACIÓN HUDRÁULICA DEL RÍO BOGOTÁ", área de protección ecológica alrededor del río y franja de protección de predios localizados en el sector.

Esta actuación, tiene correspondencia con el mandato contenido en el artículo 67 del Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en tanto este dispone que *"se impondrá limitación de dominio o servidumbres sobre inmueble de propiedad privada, cuando lo impongan la utilidad pública o el interés social por razón del uso colectivo o envidiar*

⁷ Radicado: 08001-23-31-000-2007-00652-01 (18394), Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Con aclaración de voto de la Consejera Martha Teresa Briceño de Valencia.

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SECCION CUARTA, C.P. JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ, Sentencia de 29 de mayo de 2014, Radicación número: 23001-23-31-000-2009-00173-01(19561)

de un recurso, previa declaratoria de dicho interés o utilidad efectuada con arreglo a las leyes".

Igualmente, tiene correspondencia con el artículo dio cumplimiento al artículo 107 de la Ley 99 de 1993⁹, mediante el cual se declaró de utilidad pública e interés social la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de propiedad privada que sean necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, conforme a los procedimientos que establece la ley.

Como se puede observar, la declaración de utilidad pública e interés social tiene lugar en el marco de la adquisición- ya voluntaria o forzosa- que hace el Estado de un inmueble de propiedad de un particular, imponiendo que ceda su interés ante el interés general; en este sentido, vale precisar que la declaratoria en cuestión es un presupuesto imprescindible a efectos de que adelante el trámite expropiatorio respecto de los bienes determinados¹⁰.

Ha señalado el Consejo de Estado que el acto a través de los cuales se declaran los motivos de utilidad pública o de interés social, crea una situación jurídica particular y concreta, en tanto, "se trata de un acto que produce efectos jurídicos inmediatos y directos respecto del administrado, por cuanto ordena adelantar e iniciar el trámite expropiatorio respecto de unos bienes determinados"¹¹.

⁹ Ley 99 de 1993, artículo 107.- ARTÍCULO 107. UTILIDAD PÚBLICA E INTERES SOCIAL, FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD. Decláranse de utilidad pública e interés social la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres, que sean necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, conforme a los procedimientos que establece la ley.

[...]

Son motivos de utilidad pública en interés social para la adquisición, por enajenación voluntaria o mediante expropiación, de los bienes inmuebles rurales o urbanos, patrimoniales de entidades de derecho público o demás derechos que estuvieran constituidos sobre esos mismos bienes; además de los determinados en otras leyes, los siguientes:

- La ejecución de obras públicas destinadas a la protección, y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

[...]

Para el procedimiento de negociación directa y voluntaria así como el de expropiación se aplicarán las prescripciones contempladas en las normas vigentes sobre reforma agraria para predios rurales y sobre reforma urbana para predios urbanos.

[...]

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 5 de agosto de 1994. Rad.:2679. Magistrado Ponente: Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de diciembre de 2015, Consejero Ponente Roberto Augusto Serrato Valdez, radicado 2006-01002-01

Así, atendiendo al caso en concreto, se observa del Certificado de Tradición de la Matricula Inmobiliaria una anotación del 22 de febrero de 2010 mediante la cual se hacía pública la declaratoria de utilidad pública e interés social, con fundamento en el Acuerdo 30 del 03 de noviembre de 2010; así como anotación del 15 de octubre del mismo año respecto de la oferta de compra del bien urbano por parte de la CAR.

Esta última anotación, comprende el Despacho, tiene por objeto permitir que el propietario del proyecto pueda ejercer la opción de compra, figura jurídica mediante la cual los bienes afectados por la declaratoria salen del tráfico comercial general para reservarse exclusivamente a la posibilidad de adquisición por parte de la entidad que declara la utilidad pública. Esta posibilidad de enajenación voluntaria del inmueble, en palabras de la Corte Constitucional *compensa el sacrificio de la propiedad, preservando la igualdad del titular del bien afectado en relación con los propietarios no expropiados, quienes, por conducto del sistema fiscal, deben cancelarla*¹².

De lo anterior, es indudable que la declaratoria de utilidad pública o de interés social de la adquisición del predio objeto de gravamen, tiene el efecto directo de limitar al demandante el ejercicio del derecho de dominio, en tanto somete directamente su facultad de disposición del bien; sin embargo, en cuanto al uso y goce del bien, estos se encuentran limitados jurídicamente a la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, solo a partir de la adquisición del bien. A esos efectos, reza el parágrafo del numeral primero de del Acuerdo 30 de 2009:

"PARÁGRAFO: El área total es de 591 Hectáreas aproximadamente, la cual será destinada a la ejecución de las obras del proyecto de adecuación [...]"

(Subraya el Despacho)

Para un mayor entendimiento de los efectos de la declaratoria de utilidad pública e interés social en las facultades que otorga el derecho de dominio al propietario del bien, observa el Despacho que a la fecha de causación del impuesto predial del año gravable 2012, el demandante bien podía ejercer sobre su inmueble una actividad con ánimo de lucro. Es decir que, si bien tras la declaratoria de utilidad pública e interés social se ordenó adelantar el trámite expropiatorio y se limitó su facultad de

¹² Corte Constitucional, Sentencia T-087 de 1996.

disposición del bien, mientras no fuese efectivamente adquirido el bien, su propietario no se encontraba bajo ningún imperativo jurídico de explotarlo económicamente.

Para el Despacho es claro que la declaratoria de utilidad pública e interés social, es una manifestación del principio de la función social y ecológica de la propiedad y de la prevalencia del interés general sobre el particular, y por ello se limita el derecho de dominio sobre el bien inmueble en cuestión. Sin embargo, el Acuerdo declaratorio es una verdadera expresión del artículo 58 de la ley 388 de 1997, en tanto señaló como motivo de utilidad pública la adquisición de inmuebles para destinarlos a la preservación del patrimonio natural y para la constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos; es decir, se reitera, que la especial destinación del bien es necesariamente posterior a la adquisición. Por lo demás, el Acuerdo no dispuso la ocupación del bien por lo que tampoco por esta vía se entiende afectado el uso y goce del mismo por parte de su propietario.

Conforme lo anterior, en concepto del Despacho, para este caso en particular no debe darse aplicación al literal f) del artículo 19 del Decreto 352 de 2002, que señala como excluidos del impuesto predial unificado en consideración a su especial destinación, los bienes de uso público de que trata el artículo 674 del Código Civil, debido a que con ocasión del Acuerdo 30 de noviembre 03 de 2009, no se le impidió propietario el uso y goce del bien y con ello se desacredita que su uso pertenecía durante la vigencia fiscal 2012, a todos los habitantes de un territorio. Por el contrario, se encontraba el propietario en el derecho exclusivo de explotar económicamente el predio hasta el momento en que fuera adquirido por la administración con el fin de la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

En este orden de ideas, como el predio objeto del gravamen cuestionado no se entiende de uso público para la vigencia del gravamen cuestionado, es forzoso para el Despacho comprender que no estaba excluido del impuesto predial y por tanto, se debe denegar a las pretensiones de la demanda.

4.- COSTAS DEL PROCESO

Por otro lado, en lo atinente a la condena en costas y agencias del derecho, la sentencia habrá de disponer sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del CGP¹³. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas¹⁴, por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse en costas a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca que se causaron y se condenara exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada dentro del proceso.

Sin embargo, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es una constante que se ventilen asuntos de interés público, razón por la cual habría lugar a suponer que no hay condena en costas. No obstante, según la Sentencia del Consejo de Estado Sección Cuarta, Sentencia 050012333000 2012 00490 01 (20508), Ago. 30/16 se indicó que la administración tributaria no está exonerada de la condena en costas por el mero hecho de que la función de gestión de recaudo de los tributos conlleve de manera inherente un interés público.

Luego, es preciso destacar que no es de recibo la exigencia de que se aporte al expediente una factura de cobro o un contrato de prestación de servicios que certifique el pago hecho al abogado que ejerció el poder, debido a que i) las tarifas que deben ser aplicadas a la hora de condenar en costas ya están previstas por el Acuerdo No. PSAA16-10554 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura; ii) para acudir este proceso debe acreditarse el derecho de postulación y iii) el legislador cobijó la condena en costas aun cuando la persona actuó por sí misma dentro del proceso, basta en este caso particular con que esté comprobado en el expediente que la parte vencedora se le prestó actividad profesional, como sucede en el presente caso (folio 54). Por tanto, se condenará en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

RESUELVE:

¹³ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

¹⁴ Artículo 365 del Código General del Proceso.

PRIMERO. Denegar las pretensiones de la demanda de la referencia, conforme lo considerado en esta providencia.

SEGUNDO: Condenar en costas a la parte pasiva, cual resultare vencida en este pleito.

TERCERO: En firme esta providencia, **expedir** copia de la presente providencia con constancia de su ejecutoria y **archivar** el expediente.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZ