

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

SENTENCIA C-500 DE 2024

Referencia: Expediente D-15858

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 150 (parcial) de la Ley 2010 de 2019 “[p]or medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”

Magistrada ponente:
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La norma demandada. La demanda ahora analizada se interpuso en contra de la expresión “operación de aeronaves”, contenida en el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, por el cual se modificó el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, a su vez modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012. La Sala Plena estableció que, con el fin de integrar la proposición jurídica completa, debía también analizarse la expresión “las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la” del mismo artículo, de modo que se determinó analizar la expresión completa “las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves” del mencionado artículo.

En su conjunto, la disposición implica la consagración de un beneficio tributario, pues excluye de la imposición del impuesto predial y de la contribución por valorización a ciertas áreas de los aeropuertos operados en concesión. La disposición acusada guardaba silencio respecto de una exclusión equivalente para infraestructuras portuarias.

La demanda. Los demandantes señalaron que la disposición demandada vulneraba el derecho a la igualdad, al establecer un trato tributario desigual entre operadores de puertos y aeropuertos. Argumentaron que los operadores resultaban comparables en su actividad económica y régimen jurídico, además en tanto ambos eran tenedores de edificaciones asentadas sobre bienes de uso público. Consideraron que la exclusión únicamente reservada a ciertas infraestructuras aeroportuarias debería también aplicarse a áreas análogas o semejantes de puertos, destinadas a la operación de embarcaciones.

Examen de la Corte. La Corte, luego de determinar la existencia de un cargo de inconstitucionalidad susceptible de suscitar un debate sobre la constitucionalidad del precepto acusado, evaluó la demanda desde el punto de vista del principio de igualdad y analizó si la diferenciación en el tratamiento tributario entre aeropuertos y puertos resultaba contraria a la garantía consagrada en el artículo 13 constitucional. Para su estudio aplicó la metodología del juicio integrado de igualdad, a partir del cual determinó que, aunque se satisfacían los presupuestos previstos por la jurisprudencia constitucional para adelantar el juicio integrado de igualdad, relativos a la comparabilidad de los sujetos, la existencia de un criterio de comparación y la verificación *prima facie* de un trato desigual, el tratamiento diverso que suponía la norma, únicamente beneficiando con la exclusión tributaria a las pistas las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves, estaba justificado constitucionalmente, pues se encontraba motivado por finalidades legítimas, no prohibidas por la Constitución, y respecto de las cuales la medida de la exclusión tributaria resultaba potencialmente adecuada para su realización. A esta conclusión se llegó mediante la aplicación de un juicio integrado de igualdad de intensidad leve.

Así, en primer lugar, se determinó que la demanda planteaba la comparación entre sujetos, los operadores portuarios y aeroportuarios, que resultaban asimilables especialmente por el uso que le daban a la infraestructura portuaria y aeroportuaria, al dedicarla al transporte, y por la relación jurídica por medio de la cual la detentaban. Desde dicha perspectiva, los sujetos comparados resultaban equiparables. Asimismo, se identificó como criterio de comparación aquella semejanza entre sujetos, que si bien no resulta típica al analizar impuestos reales -en los que el bien al que se refieren toma preponderancia-, también se relaciona con elementos esenciales de la imposición, como la sujeción pasiva, que resulta relevante para estructurar un cargo por violación del derecho a la igualdad. A partir de estas circunstancias, se verificó que, *prima facie*, se presentaba un tratamiento diferente entre iguales, que ameritaba proseguir con el juicio integrado de igualdad de

intensidad leve. Respecto de este último se hizo énfasis en que el escrutinio leve es la regla general para el análisis de este tipo de cargos, referidos a materias tributarias, y que en esta oportunidad no se apreciaba la existencia de motivo alguno que sugiriera la necesidad de agravar el juicio. En este sentido, se aplicó el estándar establecido por la jurisprudencia constitucional.

En la segunda etapa del juicio de intensidad leve, se verificó la existencia de dos razones legítimas desde el punto de vista constitucional, que justificaban el tratamiento diferente. Por una parte, el legislador tuvo en cuenta para el establecimiento del tratamiento diferenciado, la naturaleza diferente de las infraestructuras portuarias y aeroportuarias. Así, aunque la demanda plantea un enfoque centrado en la similitud de los sujetos, operadores portuarios y aeroportuarios, lo cierto es que desde el punto de vista de los bienes mismos sobre los que recaen los tributos excluidos, existe una diferencia de naturaleza y propósito que justifica un tratamiento diferente, en el marco de impuestos reales. En segundo lugar, se determinó que el legislador buscó incentivar la operación de aeropuertos mediante el modelo de concesión, destinado a la promoción del turismo. Esto lo hizo con el propósito de fomentar el medio de transporte más recurrido por los pasajeros para arribar a zonas turísticas o apartadas de la geografía nacional, el aéreo. Finalmente, se verificó la intención del Congreso de dotar a las entidades territoriales en las que se ubican los aeropuertos en concesión de una normativa clara que permitiera la imposición de los tributos territoriales sobre la propiedad inmueble con seguridad y claridad, necesarios para garantizar la autonomía territorial asociada a la mencionada facultad impositiva.

Ante tres finalidades no prohibidas por la Constitución, se verificó que el mecanismo de la exclusión es potencialmente adecuado para la realización de las finalidades pues, de un lado, distingue entre unos y otros bienes, reservando la medida de fomento a las infraestructuras relacionadas con el transporte aéreo lo que, de contera, promueve el medio de transporte más idóneo para facilitar el turismo. De otro, porque efectivamente la norma delimita las instancias de imposición y exclusión de manera clara y precisa y, con ello, promueve la eficiencia del esquema tributario territorial, y lo dota de la seguridad jurídica para su eficacia.

Decisión. Atendiendo estas consideraciones, la Corte concluyó que la exclusión establecida en virtud de la expresión “las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves” del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019 no resultaba incompatible con el principio de igualdad y, por ello, decidió declarar la exequibilidad de dicha disposición, por el cargo analizado.

I. ANTECEDENTES

1. Trámite procesal

1. El 29 de abril de 2024, los ciudadanos Luis Fernando Cabrera De Moya, César Camilo Cermeño Cristancho, Julián Daniel González, Julio César Toro Castrillón y Laura Valentina Bolaños Pérez presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 177 de la Ley 1607 de 2012 “[p]or la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” y 150 de la Ley 2010 de 2019 “[p]or medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”. Los demandantes sostuvieron que las disposiciones demandadas vulneraban los principios de igualdad (art. 13 de la CP), y legalidad tributaria (art. 338 de la CP).

2. El 31 de mayo de 2024, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda de la referencia, por considerar que los dos pretendidos cargos no cumplían con las exigencias argumentativas generales de las demandas de inconstitucionalidad¹. El 11 de junio de 2024, dentro del término legal, los demandantes presentaron escrito de corrección.

3. Mediante auto de 26 de junio de 2024, la magistrada sustanciadora: (i) rechazó el primero de los cargos planteados, en contra de la interpretación judicial del Consejo de Estado relativa a los artículos 177 de la Ley 1607 de 2012 y 150 de la Ley 2010 de 2019²; (ii) admitió la segunda de las censuras, referida a la expresión “operación de aeronaves” del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, por la presunta vulneración del artículo 13 de la Constitución Política; (iii) fijó en lista el proceso; (iv) corrió traslado a la Procuraduría General de la Nación; (v) comunicó el inicio del proceso a la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y (vi) invitó a participar a varias entidades y universidades³.

¹ En concreto, la magistrada sustanciadora inadmitió los pretendidos cargos por vulneración de los principios de legalidad tributaria e igualdad, porque no cumplieron con las exigencias argumentativas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia de las demandas de inconstitucionalidad, así como aquellas desarrolladas por la jurisprudencia constitucional para la formulación de cargos por la violación al principio de igualdad, respecto de la segundo de las censuras.

² El primero de los cargos formulados en la demanda sugería que tres fallos del Consejo de Estado (sentencia del 26/10/2023, correspondiente al radicado 08001-23-33-000-2019-00815-01 (27748), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, sentencia del 30/3/2023, correspondiente al radicado 47001-23-33-000-2018-00204-01 (26785), C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, sentencia del 25/8/2023, correspondiente al radicado 11001-0315-000-2023-03997-00 (6314) C.P. César Palomino Cortés), relacionados con la sujeción al impuesto predial, demostraban la existencia de una interpretación jurisprudencial consolidada en la que se defendía que el contrato de concesión a través del cual operaban los puertos implicaba, es sí mismo, una explotación económica a través de un establecimiento de comercio que activaba la imposición predial. En opinión de los demandantes para que los puertos estuviesen sujetos al impuesto predial resultaba necesario verificar previamente la existencia de una explotación económica independiente de la concesión, lo que echaban de menos en la regla jurisprudencial atacada. Consideraron que se estaría sustrayendo la competencia del Legislador para definir los sujetos pasivos del tributo y derivaban de ello una vulneración del principio de legalidad del tributo, establecido en el artículo 338 superior.

³ Fueron convocados la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, los ministerios de Comercio, Industria y Turismo, de Justicia y del Derecho y de Transporte, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE, la Superintendencia de Transporte, a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – Asocapitales, la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo –

2. Norma demandada

4. Los actores dirigen la demanda contra la expresión “operación de aeronaves” del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, que se transcribe a continuación:

“LEY 2010 DE 2019

(diciembre 27)

Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 150. Modifíquese el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 54. Sujetos pasivos de los impuestos territoriales. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto.

En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la **operación de aeronaves**. Son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos.

En este caso la base gravable se determinará así:

Fedesarrollo, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario – ICDT, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, así como a las facultades de derecho de las universidades Externado de Colombia, Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Nacional de Colombia, Rosario, Industrial de Santander, Pontificia Bolivariana (sede Medellín), de Antioquia, Libre, de la Sabana, Santo Tomás sede Tunja y de Cartagena.

- a) Para los arrendatarios el valor de la tenencia equivale a un canon de arrendamiento mensual;
- b) Para los usuarios o usufructuarios el valor del derecho de uso del área objeto de tales derechos será objeto de valoración pericial;
- c) En los demás casos la base gravable será el avalúo que resulte de la proporción de áreas sujetas a explotación, teniendo en cuenta la información de la base catastral.

PARÁGRAFO 1o. La remuneración y explotación de los contratos de concesión para la construcción de obras de infraestructura continuará sujeta a todos los impuestos directos que tengan como hecho generador los ingresos del contratista, incluidos los provenientes del recaudo de ingresos.

PARÁGRAFO 2o. Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos. En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor; en los consorcios, socios o partícipes de los consorcios, uniones temporales, lo será el representante de la forma contractual. Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad Tributaria respectiva de señalar agentes de retención frente a tales ingresos.

PARÁGRAFO 3o. Lo dispuesto en este artículo aplicará a los nuevos contratos de concesión y de Asociación Pública Privada de puertos aéreos y marítimos que se suscriban o modifiquen adicionando el plazo inicialmente pactado”.

3. La demanda

5. Los demandantes alegaron la violación del derecho a la igualdad (art. 13 CP) por dar un tratamiento diferencial a los operadores de puertos y a los operadores de aeropuertos. En su concepto, la expresión “operación de aeronaves” del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019 debería expulsarse del ordenamiento, pues limita la exclusión de la imposición predial únicamente a las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas que se utilizan para facilitar la operación de aeronaves, mientras que las mismas infraestructuras que funcionan en los puertos se mantienen sujetas al gravamen.

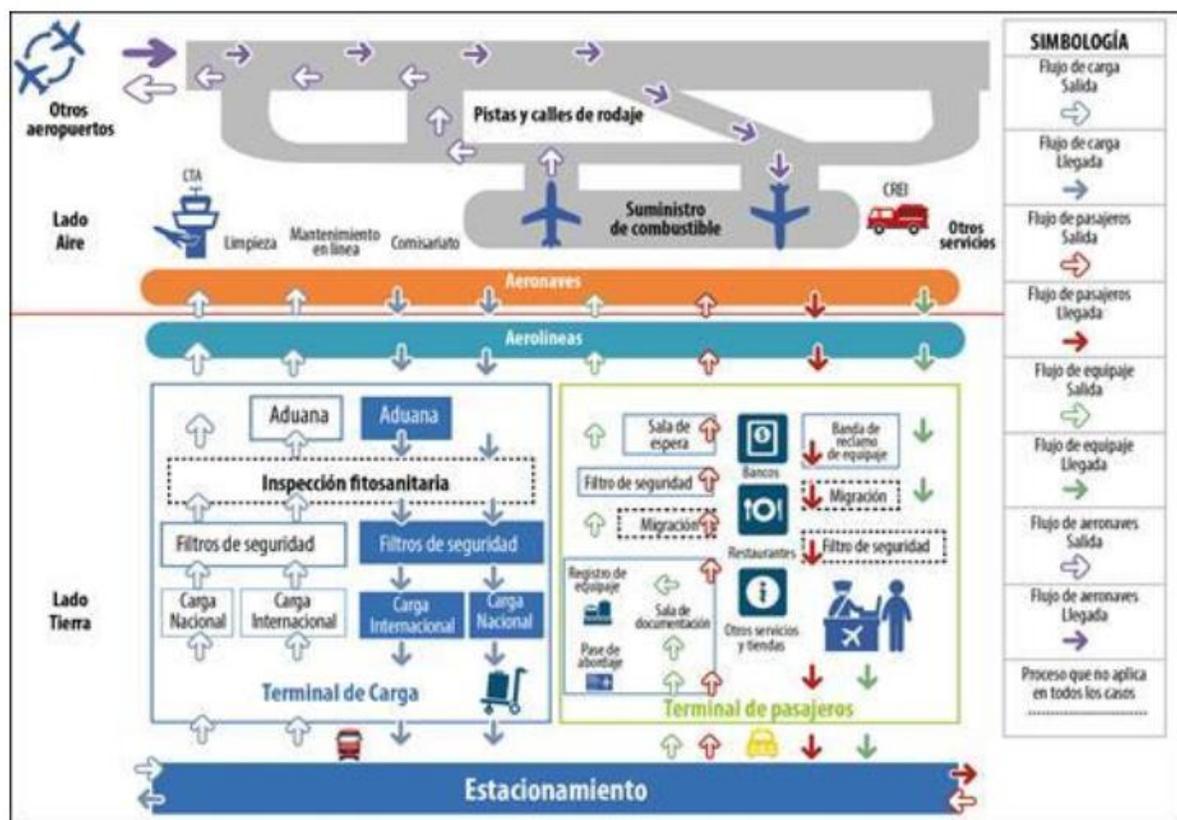
6. Los accionantes enfatizaron que los puertos y los aeropuertos serían sujetos comparables de cara al impuesto predial y, por ello, deberían recibir el mismo tratamiento tributario. Destacaron que el aparte demandado del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, “pretermitió que, si bien las zonas complementarias de enlaces viales de los puertos se encuentran destinadas a facilitar la operación de las naves y no están sujetas a explotación económica, tal como ocurre con estas mismas zonas en los aeropuertos, aquellas no se encuentran excluidas del hecho generador del impuesto predial sobre bienes de uso público”⁴. Explicaron que la exclusión de dichas áreas hace suponer una intención del Legislador de “evitar la imposición de un gravamen sobre áreas respecto de las cuales no se materializa el hecho generador del tributo (pues no existe una explotación económica del área a través de un

⁴ Escrito de corrección, fl. 31, en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=83645>.

Establecimiento Comercial)”⁵, pero que, “contrario a lo que ocurre con los concesionarios aeroportuarios, las áreas pertenecientes a las zonas complementarias de enlaces viales de los puertos sí se encuentran gravadas con el impuesto predial”⁶.

7. Resaltaron que en ambos casos se trata de bienes de uso público que administran los operadores, y que están destinados a la prestación del servicio de transporte público. Estos bienes, indicaron los demandantes, no pueden ser poseídos y corresponden, tanto en la infraestructura portuaria como aeroportuaria a “una zona complementaria de enlaces viales, respecto de la cual no se realiza explotación comercial alguna”⁷. Esta circunstancia se explica gráficamente así:

Para los aeropuertos:

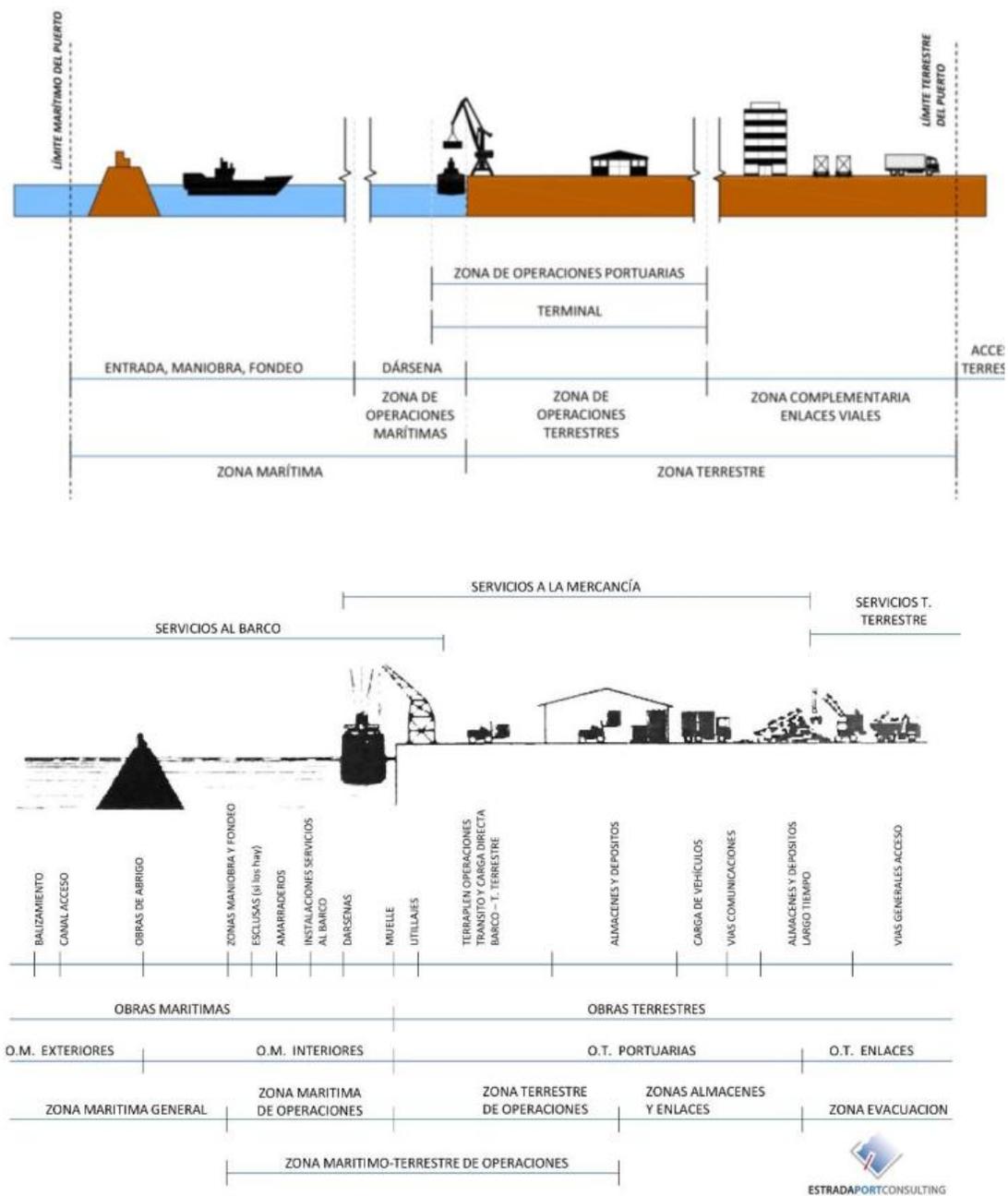


Para los puertos

⁵ Ib., fl. 33.

⁶ Ibidem.

⁷ Ib., fl. 27.



8. A partir de lo anterior, los demandantes concluyeron que “deviene manifiesto que las concesiones portuarias y aeroportuarias son asimilables en razón de las áreas de explotación económica de los bienes de uso público otorgados en concesión, las cuales incluyen únicamente las zonas de operaciones portuarias o aeroportuarias propiamente dichas”⁸ y, por ello, debían recibir un mismo tratamiento tributario, pues un trato diferente en dichas circunstancias “no tiene justificación constitucional alguna”⁹.

9. Los demandantes señalaron que *los sujetos en este caso son comparables*, pues los operadores de puertos y aeropuertos desarrollan actividades asimilables, especialmente porque administran y operan infraestructura destinada a garantizar la prestación del servicio de transporte tanto de pasajeros como de carga, “participando en el ejercicio de una función pública,

⁸ Ib., fl. 29.

⁹ Ibidem.

encaminada a materializar y garantizar el interés general a través de la administración y operación adecuada de bienes de uso público como lo son los puertos y los aeropuertos públicos”¹⁰.

10. También, porque la actividad económica desarrollada es similar, comparten la composición de la infraestructura de transporte que utilizan, dan una destinación similar a la infraestructura, ambos tienen una naturaleza societaria, gozan de la facultad de contratar la prestación de servicios por parte de terceros, así como para cobrar tasas relacionadas al uso de la infraestructura, además de resultar similares en materia “comercial, económica, material, contable y fiscal de las actividades que desarrollan”¹¹.

11. Concluyeron entonces que “deviene manifiesto que las concesiones portuarias y aeroportuarias son asimilables en razón de las áreas de explotación económica de los bienes de uso público otorgados en concesión, las cuales incluyen únicamente las zonas de operaciones portuarias o aeroportuarias propiamente dichas”¹².

12. Por otro lado, se argumentó que se dispensaba un *trato desigual para los sujetos*, pues el Legislador solo exceptuó del gravamen aquellas “áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos”¹³, omitiendo hacerlo para la infraestructura portuaria. Así, se dispone que “[e]n todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves”¹⁴, pero no excluye de la imposición predial lo equivalente para las concesiones portuarias, situación relevante pues “la operación de un puerto se caracteriza por destinar necesariamente la gran mayoría de sus áreas para la facilitación de la operación de las naves”¹⁵. En este sentido, no se excluyeron áreas que se encuentran destinadas a facilitar la operación de las naves y no están sujetas a explotación económica, tal como ocurre con estas mismas zonas en los aeropuertos, a pesar de lo cual “aquellas no se encuentran excluidas del hecho generador del impuesto predial sobre bienes de uso público”¹⁶.

13. A partir de la perspectiva del *test integrado de igualdad de intensidad leve*, resaltaron que la disposición tenía como finalidad “establecer una regla [de exclusión de la imposición] respecto de la ausencia de explotación

¹⁰ Demanda de inconstitucionalidad, fl. 25. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=81669>.

¹¹ Escrito de corrección, fl. 29.

¹² Ib.

¹³ Ley 2010 de 2019, Art. 150.

¹⁴ Ib.

¹⁵ Demanda de inconstitucionalidad, fl. 26.

¹⁶ Ib., fl. 31.

económica en ciertas áreas del bien de uso público concesionado”¹⁷ pero que, a pesar de ello, “no existe motivo aparente por el cual se haya dado un trato de este estilo a los operadores aeroportuarios y no a los portuarios, habida cuenta de las múltiples similitudes que les asisten”¹⁸. Así, consideraron que las normas bien podrían tener una finalidad no prohibida y resultar idóneas para la realización de la finalidad, pero resaltaron que la diferenciación sería ilegítima “en la medida en que, bajo un criterio objetivo, pese a que ambos sujetos son comparables, el legislador [... resolvió] desconocer la aplicación de los principios constitucionales de capacidad contributiva, justicia tributaria y equidad al evaluar la materialización del hecho generador del impuesto predial sobre bienes de uso público que no son explotados económicamente por los concesionarios portuarios”¹⁹.

14. En este sentido, los demandantes destacaron que “no se aprecia ninguna justificación constitucional para recargar la tributación del concesionario portuario y desatender para este grupo particular de contribuyentes los principios de equidad, justicia tributaria y capacidad contributiva”²⁰, excluyendo solo las áreas complementarias de enlace del gravamen para los aeropuertos y no para los puertos, a pesar de que estiman que respecto de las mismas no se realiza el hecho gravable por la ausencia de explotación económica de las mismas por parte de las concesionarias portuarias.

4. Intervenciones

15. La Corte Constitucional recibió trece intervenciones, presentadas por (i) el Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia, (ii) el ciudadano Camilo Francisco Zarama Martínez; (iii) la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), (iv) la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), (v) la Academia Colombiana de Jurisprudencia, (vi) la Superintendencia de Transporte, (vii) el Ministerio de Justicia y del Derecho, (viii) la Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana, (ix) la Federación Colombiana de Municipios, (x) la Asociación Portuaria de Barranquilla (Asoportuaria), (xi) la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), (xii) la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y (xiii) el Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT). A continuación, la Sala sintetiza las solicitudes y argumentos de las intervenciones.

16. El **Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia** apoya la demanda y considera que, en este caso, se presenta “un trato diferenciado entre sujetos asimilables, en el cual no se evidencia una razón de diferenciación constitucionalmente admisible que opere como factor

¹⁷ Ib., fl. 27. En el escrito de corrección de la demanda se puntualizó que se buscaría “evitar la imposición de un gravamen sobre áreas respecto de las cuales no se materializa el hecho generador del tributo (pues no existe una explotación económica del área a través de un Establecimiento Comercial)” (Escrito de corrección, fl. 33).

¹⁸ Ib., fl. 27.

¹⁹ Escrito de corrección, fl. 34.

²⁰ Ib., fl. 35.

válido para un tratamiento distinto entre estos contribuyentes”²¹. Al respecto, consideran que en este caso se estructura una omisión legislativa relativa, y piden que la infracción constitucional derivada de la misma se corrija mediante una sentencia integradora que extienda el beneficio.

17. La entidad destacó que los operadores y los puertos se asemejan en aspectos como: “• Composición de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, cuya función básica es la integración de las principales zonas de producción y consumo del país. || • Destinación de la infraestructura || • Naturaleza Societaria || • Características de la actividad || • Facultad de contratar prestación de servicios por parte de terceros”²², por lo que no excluir del pago del impuesto predial las zonas complementarias de actividades de concesión portuaria que no sean explotadas económicamente resulta discriminatorio, en relación con el tratamiento otorgado a estas mismas áreas respecto a los operadores aeroportuarios.

18. También observó que no se presentó justificación alguna, ni en la exposición de motivos, ni en el trámite legislativo, para la introducción del tratamiento diferenciado, que brinde una razón constitucionalmente admisible. Asimismo, en desarrollo de su abordaje que defiende la existencia de una omisión legislativa relativa, destacó que:

- a. La norma sobre la que se predica la omisión es el inciso segundo del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019.
- b. La disposición acusada excluye de sus consecuencias jurídicas el caso asimilable de los puertos, que resulta asimilable en lo relevante a los aeropuertos y, por ello, la exclusión también debería cobijarlos.
- c. No se evidencia ninguna justificación para el tratamiento diferenciado, así como tampoco es dable, bajo un análisis sistemático o de razonabilidad, concluir la justificación de la diferenciación.
- d. La no aplicación de exclusión a los operadores portuarios genera una mayor carga tributaria para ellos, en contraste con los operadores aeroportuarios, que no están sometidos a la imposición a pesar de la capacidad económica asimilable.
- e. El legislador tenía el deber constitucional de dispensar el mismo tratamiento tributario, en virtud del artículo 13 de la Constitución.

19. El ciudadano **Camilo Francisco Zarama Martínez** destacó la importancia para resolver el presente caso de la sentencia C-183 de 2003, que se refirió a la constitucionalidad del artículo 6, numeral 3 (parcial) de la Ley 768 de 2002²³. Considera que, en dicha sentencia, la Corte Constitucional

²¹ Intervención Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia, fl. 5. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85632>.

²² Ib., fl. 6.

²³ Respecto de dicha sentencia, resaltó el siguiente aparte:

“devela la intención del legislador de gravar a través de la imposición del impuesto predial, los bienes de propiedad pública exclusivamente en la medida en que estos produzcan un beneficio económico particular, lo cual se compagina con el hecho de que el referido gravamen originalmente tuviera la intención de solo gravar bienes de propiedad privada”²⁴.

20. A partir de lo anterior, coincide con el planteamiento general de la demanda en cuanto a que “no podrá presumirse que existe una explotación económica del bien otorgado en concesión que materialice el hecho generador del tributo por el solo hecho de celebrarse un contrato de concesión y mucho menos, podrá confundirse el beneficio que recibe la concesionaria, con la explotación económica mediante establecimiento comercial que exige la norma para que se materialice el hecho generador del tributo”²⁵. En concordancia con lo anterior, sostiene que no puede confundirse la actividad económica que se realiza a través de la concesión con el elemento que materializa el hecho generador del impuesto predial, pues debe existir un establecimiento de comercio mediante el cual dicha explotación se adelante, y en este caso tal cosa no ocurre.

21. Indicó que la finalidad de la norma acusada consiste en “buscar que quienes usufructúan a cualquier título un área del predio respecto del cual se otorga una concesión reconozcan tributariamente, a favor del municipio donde se ubica el predio, ese usufructo”²⁶, por lo que, desde aquella perspectiva, no resulta procedente establecer una exclusión del impuesto predial únicamente de las áreas que facilitan la operación aeroportuaria, pero no de las áreas que facilitan la operación de los puertos. Finalmente, advirtió que “una interpretación errática de la norma, como es la imposición del gravamen de manera indiscriminada a la totalidad de la infraestructura portuaria dispuesta para la operación de naves, generaría un encarecimiento de los negocios a tal punto que podría ser el mismo Estado quien los asumiría, desconociendo de manera evidente la lógica económica detrás de permitir el cobro parcial de dicho impuesto a aquellas zonas dentro de las concesiones que efectivamente tengan una explotación comercial”²⁷ y solicitó que se declare la exequibilidad condicionada de la norma acusada, “bajo el entendido de que se encuentran

“La autorización que confiere la Ley 768 de 2002 a los Concejos Distritales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, para gravar con impuesto predial y complementarios a los particulares conforme a lo previsto en el artículo 6°, numeral 3° de dicha ley, **instituye como hecho generador del gravamen la explotación económica que se realiza sobre un bien de uso público, o su aprovechamiento por un particular en beneficio propio, avaluable en dinero, es decir, con contenido y significación patrimonial.** Por ello, no resulta contradictorio desde el punto de vista constitucional que simultáneamente se persiga la restitución del bien **cuando exista** detentación de hecho o cuando expire la licencia, permiso o **concesión, y que mientras ella se realiza, quien obtiene un beneficio de contenido patrimonial sea también sujeto del tributo a que se refiere la ley,** previa decisión del concejo distrital respectivo para ese efecto.” (Negrilla y subraya fuera del texto original)

Intervención Camilo Francisco Zarama Martínez, fl. 8. En:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85630>.

²⁴ Intervención Camilo Francisco Zarama Martínez, fl. 8.

²⁵ Ib., fl. 9.

²⁶ Ib., fls. 10-11.

²⁷ Ib., fl. 13.

excluidos del impuesto predial los espacios que facilitan la operación de naves en los puertos marítimos, toda vez que no puede presumirse que existe una explotación económica del bien otorgado en concesión por el solo hecho de celebrarse un contrato de concesión”²⁸.

22. La **ANDI (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia)**, solicitó que la Corte declarara la disposición acusada exequible de manera condicionada, “en el sentido de que también comprende las áreas cuyo objeto es facilitar la ‘operación de buques’”²⁹. Destacó que la igualdad en el régimen del impuesto predial se fundamenta en razones de hecho –relacionadas con la infraestructura de transporte- y de derecho –relacionadas con la regulación del contrato de concesión-, que obligan a dispensar el trato igualitario que exigen los demandantes³⁰. Sugirió, entonces, que las similitudes de los puertos y

²⁸ Ib., fls. 13-14.

²⁹ Intervención ANDI, fl. 4. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85629>.

³⁰ Aportó una tabla resaltando la importancia de las similitudes entre los sujetos comparados en la demanda, así (fls. 4-5):

Aspectos	Similitud 1
Infraestructura para pasajeros y mercancías	Los puertos y aeropuertos son infraestructuras que se utilizan para la entrada o salida de mercancías y/o de viajeros en el territorio nacional. Aeropuertos: en el modo aéreo facilitan la operación de aeronaves para pasajeros y mercancías. Puertos: en el modo de transporte marítimo, facilitan la operación y servicios de motonaves de pasajeros y para mercancías.
Infraestructura para llegada y salida de aeronaves y motonaves	Aeropuertos: Para la llegada o salida de las aeronaves en los aeropuertos son <u>necesarias las pistas de aterrizaje y calles de rodaje, y taxeo</u> , a través de las cuales las aeronaves se mueven para el rodaje, despegue y aterrizaje según el flujo de circulación. Puertos: también son necesarias las áreas en las cuales la motonave puede movilizarse para su llegada o salida y para esto <u>se usan de los canales de acceso, las zonas de maniobra y dársenas</u> , a través de los cuales la motonave puede acercarse a la zona terrestre y ser atracada.
Puntos y líneas de llegada de aeronaves y motonaves	Aeropuertos: En el modo aéreo, una vez la aeronave aterriza en el aeropuerto, esta se moviliza o rueda por <u>las pistas y calles de rodaje</u> hasta ubicarse enfrente de la plataforma designada por operaciones. Puertos: la motonave realiza maniobras marítimas que incluyen uso de pilotos prácticos y remolcadores hasta ubicarse en la <u>línea de muelle</u> y se amarra.
Movilización de mercancías	Aeropuertos: Ubicada la aeronave en las <u>plataformas</u> , se procede al descargue de la mercancía, a través de los equipos requeridos para el efecto, y la movilización de éstas a través de vehículos o bandas de transferencia, que permiten trasladar la carga hasta <u>las bodegas de las aerolíneas</u> . Puertos: En el modo marítimo, una vez atracada la motonave en <u>el muelle</u> , se utiliza la <u>línea de muelle terrestre</u> para ubicar los equipos de descargue (si estos no están fijados como en el caso de las grúas pórtico), luego se hace uso de los vehículos para sacar la mercancía de las bodegas del buque (descargue), y se utilizan <u>las calles de circulación</u> en el puerto para <u>trasladar la</u> mercancía, por medio de equipos

aeropuertos resultan ser numerosas, que se deben a la necesidad de movilización de pasajeros y mercancías, y que tienen como consecuencia la utilización de mecanismos y herramientas homólogas o similares, lo que debería extenderse al tratamiento tributario. Destacó que así quedó plasmado en las normas destinadas a regir el impuesto predial en el caso de puertos y aeropuertos, hasta que se dispuso el tratamiento distinto en el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, el cual carece de justificación alguna que avale las consecuencias jurídicas diversas.

23. Aún más, la institución consideró que en el debate legislativo de la norma es posible reconocer que únicamente quería aplicarse el impuesto predial a aquellas áreas de uso público que estuvieran sujetas a explotación económica directa, mediante establecimiento mercantil, pero no a las destinadas a la operación de las naves o aeronaves, finalidad esencial desde el punto de vista de la normativa, a pesar de lo cual la disposición demandada lo permitiría. En suma, considera que “la norma cuestionada crea una diferencia en el tratamiento entre los puertos marítimos y los aeropuertos. Las áreas designadas para el servicio público de transporte de personas y mercancías estarían sujetas únicamente al predial en el caso de los primeros, lo cual carece de justificación razonable y no es adecuada para alcanzar un objetivo constitucionalmente relevante”³¹.

24. Sobre esto último señaló que “si el criterio para estar sujeto al impuesto predial en los contratos de concesión de puertos y aeropuertos es la explotación comercial mediante establecimiento de comercio, en unos y otros, puertos y aeropuertos, deben estar excluidas del gravamen las áreas que por

	especializados, hasta <u>las bodega o depósitos</u> que corresponda en el puerto. Es de destacar que las áreas del puerto destinadas para el almacenamiento de la mercancía son normalmente grandes extensiones en virtud del volumen y de las dimensiones de la carga movilizada en las motonaves y están conformadas normalmente por <u>bodegas, silos y patios</u> .
Movilización de pasajeros	Aeropuerto: Tratándose de viajeros / pasajeros, una vez ubicada la aeronave en la plataforma, los pasajeros descienden de la aeronave, por sus propios medios hacia <u>el área o edificios</u> del aeropuerto, en el que la autoridad migratoria permite o no su ingreso. Puertos: En el modo marítimo, una vez es atracada y amarrada la motonave, es posible la salida de los pasajeros por sus propios medios, movilizándose hacia <u>el área o edificios del</u> puerto en la que corresponde actuar a la autoridad migratoria.
Almacenamiento de mercancías	La carga es almacenada en los puertos y aeropuertos en <u>las bodegas y los depósitos</u> que corresponda y por el término que dispone la normatividad. Vale la pena mencionar, que, sin las áreas <u>de atraque, línea terrestre de muelle y circulación interna</u> de los Puertos, que en los aeropuertos se denominan <u>calles de rodaje y taxeo</u> , no sería posible llevar la mercancía a los lugares de almacenamiento.
Salida de mercancías	Para la salida de las mercancías de los puertos y aeropuertos, debe darse el cumplimiento de la normatividad de operaciones de ingreso o salida de mercancías y pasajeros; de manera que tanto puertos como aeropuertos <u>deben destinar áreas para que las autoridades ejerzan sus funciones con la verificación de las mercancías</u> , y esto también facilita la operación de motonaves y aeronaves.
Áreas de movilización de vehículos	Dentro de <u>las infraestructuras aeroportuaria y portuaria</u> es necesaria la disposición <u>de áreas para movilización de vehículos</u> que son cargados, para el retiro de las mercancías de los terminales aéreos y marítimos (aeropuertos y puertos). En estos espacios se hace la transferencia, con la de operaciones terrestres, para el retiro de la mercancía por parte de transportadores de carga.

³¹ Intervención ANDI, fl. 8.

estar destinadas a facilitar la operación de buques y aeronaves no son susceptibles de explotación comercial mediante establecimiento de comercio”³² y concluyó que “[d]onde existe una misma situación, lo acorde con el estándar constitucional es que exista un mismo contenido normativo”³³.

25. **Asocapitales (Asociación Colombiana de Ciudades Capitales)**, solicitó declarar la exequibilidad de la disposición acusada. Resaltó que el Legislador cuenta con una amplia facultad de configuración para determinar y definir los hechos generadores de los tributos, debidamente avalada por la jurisprudencia constitucional, que en este caso fue ejercida y cuya validez no logra ponerse en duda mediante la demanda analizada.

26. Puso de presente que no comparte la homologación que pretende hacerse de la operación de puertos y aeropuertos, y “considera que aceptar la posibilidad de modificar los elementos tributarios determinados por el legislador en virtud de sus competencias constitucionales por posibles similitudes entre los sujetos, puede vaciar las prerrogativas del legislador en materia tributaria, y eliminar la certeza que debe existir sobre las normas que ordenan tributos”³⁴. En este sentido resaltó que el criterio para equiparar a los puertos y aeropuertos es genérico y podría resultar en la disminución desproporcionada de los sujetos pasivos del impuesto predial.

27. También se puso de presente que “[l]a naturaleza pública de las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas de los aeropuertos puede determinarse con claridad, aspecto que no ocurre frente a esas zonas de los puertos”³⁵, pues de acuerdo al artículo 29 de la Ley 1 de 1991, la Nación y las Entidades Territoriales podrán constituir sociedades portuarias para la operación y administración de puertos, y estas entidades podrán vender sus acciones a particulares. En su concepto, lo anterior, sumado a la posibilidad de constituir sociedades portuarias públicas, privadas y mixtas, pone en duda el carácter de bienes públicos de las plataformas, así como también la alegada ausencia de explotación económica que defienden los demandantes.

28. La **Academia Colombiana de Jurisprudencia** propone la inexecutable de la disposición, aunque manifiesta que también podría declararse condicionalmente executable “para que su aplicación cobije de igual manera a los tenedores de las concesiones portuarias y aeroportuarias, en el sentido que para los unos y los otros operen las mismas exclusiones tributarias que no corresponden a la actividad comercial”³⁶.

29. La **Superintendencia de Transporte** manifestó que no presentaría concepto, pues las normas demandadas no se refieren a asuntos de sus competencias de inspección, control y vigilancia.

³² Ib., fl. 9.

³³ Ib.

³⁴ Intervención Asocapitales, fl. 5.

³⁵ Ib., fl. 6.

³⁶ Intervención Academia Colombiana de Jurisprudencia, fl. 26. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85627>.

30. El **Ministerio de Justicia y del Derecho** primeramente consideró que la demanda resultaba inepta por incumplimiento de los requisitos de certeza y suficiencia. Señaló que el demandante no logró explicar por qué la infraestructura portuaria y la aeroportuaria son asimilables y deben gozar del mismo tratamiento tributario, especialmente porque se relacionan con actividades económicas distintas. Destaca que la disposición analizada está estrechamente relacionada con la operación aérea, no así con la portuaria, al punto de que no es posible determinar por qué los espacios explícitamente aludidos en la norma pueden ser asimilables a los espacios característicos de la infraestructura portuaria. En opinión del Ministerio, estos resultan distintos y no se identifica la razón por la cual deberían equipararse.

31. Desde el punto de vista de la suficiencia en la censura, destaca que la argumentación no logra poner en entredicho la validez de la norma desde el punto de vista constitucional, pues “se evidencia que el demandante se limita a alegar un trato discriminatorio por la concesión de un beneficio tributario que la norma demandada consagra a favor de la infraestructura aeroportuaria, simplemente por el hecho de que el mismo no se concede frente a las instalaciones portuarias, pero nunca realiza un test de igualdad suficiente que permita suscitar una duda mínima acerca de la constitucionalidad del artículo demandado”³⁷.

32. Por otro lado, y en caso de que se procediera con el estudio de fondo de la demanda, solicitó declarar la exequibilidad de la norma analizada. El ministerio destacó que la finalidad del proyecto de ley que dio lugar a la expedición de la Ley 2010 de 2019 “se circunscribía [a] la promoción del crecimiento económico a través de la reducción de impuestos de sectores estratégicos como lo era el caso del turismo”³⁸, y que su artículo 150 “tiene la finalidad de promover el crecimiento económico y generación de empleo en un sector estratégico para la economía nacional como lo es el turismo”³⁹. Por lo anterior, considera que “en ninguna medida el beneficio tributario establecido frente a la infraestructura aeroportuaria en un mayor grado relacionado con el sector turismo puede ser comparable con la infraestructura portuaria principalmente enfocada en el transporte de carga”⁴⁰, pues son sectores diferentes y no asimilables, desde la finalidad de promoción del turismo.

33. Así, el trato diferenciado está completamente justificado, en tanto el objetivo de promoción del turismo es legítimo, por propender por el crecimiento económico, la generación de empleo, y, en general, el desarrollo del país. Por otro lado, destacó que la medida es idónea para realizar la finalidad, pues la infraestructura aeroportuaria resulta indispensable para el

³⁷ Intervención Ministerio de Justicia y del Derecho, fl. 5, en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85514>.

³⁸ *Ib.*, fl. 6.

³⁹ *Ib.*

⁴⁰ *Ibidem.*

progreso del turismo, y no es posible identificar una medida menos restrictiva que consiga desarrollar el objetivo con igual eficacia.

34. Desde la perspectiva de la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, señala que los destinatarios del tratamiento diferenciado en materia tributaria son distintos, y por lo tanto no deben ser asimilados bajo un mismo parámetro. Asimismo, que el transporte de carga y de pasajeros resulta distinto desde la perspectiva del turismo y, por lo mismo, lo razonable es que se les trate de manera diferente, como en efecto lo hace la disposición demandada.

35. En conclusión, considera que “el inciso segundo del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, al establecer un beneficio tributario para la infraestructura aeroportuaria, no impone un trato diferenciado injustificado respecto a la infraestructura portuaria [en tanto]la medida es adecuada, necesaria y proporcional para alcanzar el objetivo legítimo de promover el crecimiento económico y la generación de empleo en el sector turístico, sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad constitucional”⁴¹.

36. **La Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana** apoyó la demanda y solicitó que se “declare la INEXEQUIBILIDAD del fragmento textual ‘aero’, de modo que, sin este prefijo, la estructura semántica del enunciado normativo sea ampliada a la expresión ‘nave’”⁴² (mayúsculas en el texto original) o, en su defecto, que se declare “la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la norma acusada, en el entendido de que no estarán gravadas las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas de los puertos concesionados cuyo objeto es facilitar la operación de naves o buques”⁴³ (mayúsculas en el texto original).

37. La entidad destacó que “el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019 permite el cobro de impuesto predial a las áreas comerciales de aeropuertos y puertos concesionados, pero exime de este impuesto a las áreas destinadas a la operación aeroportuaria, como los hangares, taxeos, entre otras”⁴⁴ y que la finalidad del Legislador al establecer estas exenciones “se centra en la promoción del desarrollo económico, el incentivo a la inversión privada y la mejora de los servicios públicos”⁴⁵, respecto de lo cual la exoneración de cargas tributarias para la infraestructura aeroportuaria resulta una medida importante para atraer la inversión y fomentar el mejoramiento y ampliación de su infraestructura.

38. Ahora bien, coincidiendo con el planteamiento de la demanda, estima que tanto desde el punto de vista de la regulación, como de la práctica, los puertos y aeropuertos resultan ser “esencialmente similares, por lo que no existe ninguna razón constitucionalmente admisible para que el hecho

⁴¹ Ib., fl. 8.

⁴² Intervención Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana, fl. 3. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85504>.

⁴³ Ib.

⁴⁴ Ib., fl. 4.

⁴⁵ Ib.

gravable del impuesto predial sea diferente”⁴⁶, y destaca de ambos la importancia que tienen en el comercio exterior. Así, extendiendo la exoneración del impuesto predial a los puertos concesionados se podría mejorar la competitividad de los mismos, atraer más inversión y reducir sus costos de operación, contribuyendo a mejorar su eficiencia y adelantar en su modernización.

39. Partiendo de lo anterior, considera que la disposición acusada vulnera el derecho a la igualdad y el principio de equidad tributaria horizontal, en tanto dispensa un tratamiento diferente a sujetos que resultan, en esencia, iguales. Considera que la norma demandada crea un trato diferente para los puertos, “sin perseguir ningún fin constitucionalmente admisible y sin fundamento o criterios objetivos”⁴⁷, con lo que se da lugar a un escenario infrainclusivo que quebranta los antedichos principios constitucionales.

40. Finalmente, sugiere que en este caso se debe aplicar un escrutinio estricto que lleva a concluir que “la norma acusada no es idónea, necesaria ni proporcional en sentido estricto”⁴⁸. Destaca que el tratamiento diferente da lugar a ventajas económicas para los aeropuertos en perjuicio de los puertos, que “no existen razones objetivas para limitar la exclusión tributaria únicamente a ciertas áreas de los aeropuertos, de modo que los motivos del Legislador, no solo nunca fueron explícitos en los debates que se surtieron en el Congreso de la República”⁴⁹ y que la limitación de la exclusión únicamente a las áreas de los aeropuertos “no es adecuado ni necesario, ya que los puertos también contribuyen significativamente al desarrollo económico y social del país”⁵⁰.

41. La **Federación Colombiana de Municipios** solicita declarar la exequibilidad de la disposición acusada. Resaltó que se pretende equiparar a puertos y aeropuertos, a pesar de las diferencias que entre ellos existen. Destaca por ejemplo que “[l]a necesidad de realizar un largo desplazamiento por tierra hace que el concepto de área de operaciones varíe radicalmente, pues en el caso del puerto está limitada a cuanto sea necesario para el cargue y descargue, puntos de contacto del barco con la tierra, mientras que para los aeropuertos supone un área mayor destinada tan solo a la circulación de las aeronaves”⁵¹.

42. Afirma también que en la demanda se parte de equívocos, dentro de los cuales destaca una idea errada en torno a que los bienes afectados para la prestación de servicios públicos no deben ser gravados, mientras que la realidad muestra que la regla general es la contraria, y que cuando existe

⁴⁶ Ib. Se aporta un cuadro comparativo de los dos tipos de concesiones, que permite apreciar la semejanza entre puertos y aeropuertos, desarrollada en los fls. 5-8 del documento allegado.

⁴⁷ Ib., fl. 13.

⁴⁸ Ib., fl. 15.

⁴⁹ Ib.

⁵⁰ Ib.

⁵¹ Intervención Federación Colombiana de Municipios, fl. 5. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85496>.

regulación de precios o tarifas, no procede la imposición. Ambos conceptos los considera errados y derivarían en la necesidad de desestimar la demanda.

43. **Asoportuaria (Asociación Portuaria de Barranquilla)** solicita que la expresión “operación de aeronaves”, a que se refiere la demanda, sea declarada exequible en forma condicionada “bajo el entendido de que, tal y como ocurre con los concesionarios aeroportuarios, (i) se encuentran exceptuados del impuesto predial los espacios que facilitan la operación de naves en los puertos marítimos, toda vez que (ii) no puede presumirse que existe una explotación económica del bien otorgado en concesión por el solo hecho de celebrarse un contrato de concesión”⁵².

44. En primer lugar, pusieron de presente que hasta el año 2002 existía una exclusión de carácter general del impuesto predial de cualquier bien de uso público, pero que luego “dicha exclusión de carácter general tendría ciertas excepciones correspondiente a todos los edificios, construcciones o mejoras levantadas en bienes de uso público de la Nación en tenencia de los particulares”⁵³. Dentro de dicho criterio se inserta la disposición demandada, que crea “una exclusión de carácter particular, dentro del universo de los bienes de uso público, pues la disposición jurídica referida establece expresamente que, por regla general, debe entenderse que los bienes de uso público se encuentran excluidos del impuesto predial y, particularmente, *“las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves”*”⁵⁴.

45. En concepto del interviniente, esta circunstancia implica el surgimiento de un trato desigual y discriminatorio entre los operadores portuarios y los operadores aeroportuarios, que excede la facultad de configuración normativa del Congreso, en tanto lesiona el derecho a la igualdad, al carecer de justificación constitucional para la diferenciación. Coincidió entonces con los demandantes al sugerir la comparabilidad existente entre puertos y aeropuertos, pues estima que existen “amplias similitudes en cuanto a su función pública, estructura operativa, entre otros, lo cual justifica su comparabilidad desde una perspectiva regulatoria, económica, comercial y, especialmente, constitucional”⁵⁵. Asimismo, identificó las finalidades de la disposición demandada, así:

Con la disposición demandada “el Legislador buscaba: (i) incrementar el recaudo fiscal con destino a las entidades territoriales mediante la imposición de un gravamen por concepto de impuesto predial a los concesionarios de aeropuerto y a los concesionarios de puertos marítimos y, (ii) consultar la capacidad contributiva exclusivamente de los concesionarios de aeropuertos a efectos de establecer una regla respecto de la ausencia de explotación económica en ciertas áreas de los aeropuertos públicos concesionados, pretermitiendo que en los puertos marítimos concesionados también se presenta una situación fáctica que no implica la realización del hecho

⁵² Intervención Asociación Portuaria de Barranquilla, fl. 24. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85465>.

⁵³ Ib., fl. 8.

⁵⁴ Ib., fl. 9.

⁵⁵ Ib., fl. 15.

generador del tributo en virtud de la ausencia de explotación económica mediante establecimiento de comercio”⁵⁶.

46. Destacó que la presente exención fiscal que solo favorece a los aeropuertos carece de por completo de justificación, “máxime cuando no puede presumirse que existe una explotación económica del bien otorgado en concesión por el solo hecho de celebrarse un contrato de concesión portuaria”⁵⁷, y que el Consejo de Estado habría equiparado la situación de puertos y aeropuertos en concepto del año 2021⁵⁸.

47. La **Aerocivil (Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil)** solicita que se declare la exequibilidad de la disposición acusada. Luego de repasar los conceptos fundamentales para la adecuada comprensión del caso, resaltó la importancia de un pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del 13 de diciembre de 2021, en el que se refirió al contenido del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019⁵⁹, del que se destaca la siguiente manifestación:

“la interpretación exegética y sistemática de la disposición que se analiza permite concluir, sin lugar a dudas, que lo que dicho precepto permite gravar con el impuesto predial unificado y la contribución de valorización son determinadas áreas e inmuebles por adhesión (edificios, instalaciones, etc.) ubicadas en los predios de aquellos aeropuertos y puertos que han sido entregados en concesión”⁶⁰ (subrayas añadidas en la demanda)

48. En la interpretación de la Aerocivil, la Sala de Consulta y Servicio Civil “no encuentra ningún reparo frente a la redacción del [artículo 150 de la Ley 2010 de 2019], por el contrario, realiza un análisis que delimita el contenido de la exclusión dispuesta por el legislador en el inciso segundo de la norma demandada”⁶¹, lo que es interpretado como un indicio de la ausencia de vulneración constitucional.

49. A renglón seguido, explicó por qué en este caso debería adelantarse un juicio de igualdad de intensidad leve para el análisis de la demanda, especialmente por el asunto al que se refiere la norma –la materia tributaria-, amparado por una amplia facultad de configuración normativa de parte del Congreso de la República. Ahora bien, el presupuesto para adelantar dicho juicio se encuentra en la identificación de sujetos realmente comparables, para lo cual “no basta con establecer que existe una similitud aparente entre dos sujetos, sino que, debe probarse que estos se encuentran en igualdad de condiciones y que respecto de estos se configura un trato diferente sin

⁵⁶ Ib., fl. 16.

⁵⁷ Ib., fl. 22.

⁵⁸ El interviniente refiere el Concepto No. 00003 del 13 de diciembre de 2021 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado. Intervención Asociación Portuaria de Barranquilla, fls. 22-24.

⁵⁹ Concepto No. 11001-03-06-000-2021-00084-00, Rad. Interno 00003, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado, 13 de diciembre de 2021.

⁶⁰ Ib..

⁶¹ Intervención Aerocivil, fl. 15. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85214>.

justificación razonable alguna, situación que no se demuestra, ni siquiera sumariamente, en el litigio que nos ocupa”⁶².

50. Señala la entidad que, bajo el velo de una supuesta vulneración del derecho a la igualdad, los demandantes pretenden cuestionar la Ley “atentando así contra el principio de autonomía de que se encuentra investido el Congreso de la República, corporación que, constitucionalmente, de acuerdo a la libertad de configuración en materia tributaria que le asiste, estableció a través de la norma demandada la política tributaria que considera más adecuada para alcanzar los fines del Estado”⁶³. En concordancia con lo anterior, hizo énfasis en la amplia facultad de configuración del legislador en materia tributaria y en cómo en el presente caso la redacción de la norma, limitando la exclusión para los aeropuertos, obedeció a una decisión positiva del Congreso de beneficiarlos tributariamente. Esta preferencia no es arbitraria, pues encuentra un correlato en la estrategia establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que resaltó el crecimiento acelerado de pasajeros y carga aérea en Colombia y la necesidad de evolución del sector, que llamaba a implementar políticas, planes y programas necesarios para desarrollar oportuna y eficientemente la infraestructura aeroportuaria, para lo cual era relevante el incentivo tributario que ahora se analiza.

51. La **DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales)** manifestó que no presentaría concepto pues “las normas demandadas están referidas a la exclusión de sujetos pasivos de los impuestos territoriales”⁶⁴, respecto de los cuales la entidad no tiene competencia.

52. El **ICDT (Instituto Colombiano de Derecho Tributario)** apoyó la exequibilidad de la disposición. En primer lugar, el instituto repasó el desarrollo legislativo que llevó a la adopción del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019. Destacó como hitos especialmente importantes desde la perspectiva de la imposición predial a los aeropuertos en los distritos⁶⁵ y municipios⁶⁶. Asimismo, resaltó los elementos más importantes de la regulación vigente, así:

“Esta disposición tiene varios efectos clave en especial para aeropuertos:

1. Áreas Gravadas: Las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos e instalaciones destinadas a los usuarios de los aeropuertos, tanto internos como externos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionan bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos, están sujetas al pago de tributos territoriales.

⁶² Ib., fl. 16.

⁶³ Ib., fl. 17.

⁶⁴ Intervención DIAN, fls. 2-3. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85145>.

⁶⁵ Decreto Ley 1421/93, Art. 160; Ley 633 de 2000, Art. 134; Ley 768 de 2002, Art. 6; Ley 1617 de 2013, art. 6; Sentencia C-183 de 2003 y sentencia del Consejo de Estado del 11 de junio de 2014, Rad. 18661. C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

⁶⁶ Ley 1430 de 2010, Ley 1607, art. 54; Ley 1010 de 2019. Sentencia C-822 de 2011.

2. Áreas no gravadas para puertos y aeropuertos no concesionados, y algunas áreas específicas de la operación de Aeronaves: Se establece claramente que no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, así como las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas cuya finalidad es facilitar la operación de aeronaves”⁶⁷.

53. El instituto resaltó en lo más relevante que:

“• En 2012 se superan los defectos de la legislación de manera que se hace claridad de la sujeción a los Bienes de Uso Público cuando son explotados a través de contratos de concesión de puertos aéreos y marítimos y a las áreas que aplica y los sujetos pasivos; señalando taxativamente que, las áreas ocupadas por establecimientos mercantiles, dentro del área concesionada son las que están gravadas (Hecho generador), adicionalmente se definen como sujetos pasivos tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos.

•En el 2019 se conserva la claridad de NO sujeción a los Bienes de Uso Público, gravando a los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos, y precisa que de los BUP de los aeropuertos explotados en concesión están gravados y que no. NO grava de forma taxativa aeropuertos no concesionados (Hecho generador) y se conserva la regla de sujeción pasiva para los tenedores que hagan explotación comercial de los bienes tanto de puertos aéreos como marítimos (Se conserva la exclusión de la responsabilidad a las concesiones, solo va siempre que tenga establecimientos mercantiles). Da regla de vigencia para concesiones nuevas o que tengan ampliación de plazo”.

54. Para el instituto, el legislador identificó las áreas gravadas exclusiva y particularmente para los aeropuertos, y enfocó la exclusión en incentivar el transporte de pasajeros. Esto contrasta con la situación de los puertos fluviales y marítimos, en los que la operación se concentra en la carga, elemento que debe ser tenido como un diferenciador entre las categorías que pretenden compararse en la demanda.

55. La tesis del instituto se estructura, entonces, en considerar que la regulación demandada es propia para los aeropuertos en virtud de su naturaleza. Explica que hay una especificidad en la legislación que impide su extensión a los puertos, y obligaría a que, en caso de que el Congreso quisiera ocuparse de las áreas propias de estos últimos, diseñe y expida una regulación a su medida, como único instrumento para atender las particularidades de su régimen, sus bienes y su infraestructura. Es necesaria, entonces, una *regla propia* para puertos y otra para aeropuertos, y no puede pretenderse su extensión al otro escenario por vía del derecho a la igualdad, pues no se tendrían en cuenta las diferencias que, precisamente, obligan a la regulación concreta de cada caso.

56. Así, el instituto sostiene que la igualdad no se preservaría de accederse a lo pretendido por el demandante, por lo que solicita mantener la regulación en

⁶⁷ Intervención ICDT, fl. 11.

el estado actual, pues solo de esa forma se asegura el correcto funcionamiento de los aeropuertos. En consonancia con lo anterior, indica que “sí se nota una vulneración al principio de igualdad pero a efectos de superar[la] se ve la necesidad que desde la honorable corte se exhorte al legislador a regular las áreas gravadas y excluidas de los puertos tanto fluviales como marítimos, creando al respecto una norma que se ajuste a las condiciones propias de los espacios de los puertos marítimos y fluviales”⁶⁸.

57. Desde esta perspectiva, defiende la existencia de una omisión legislativa, pues “no se evidencia, como se ha presentado en lo anteriormente expuesto que la norma pueda ser tenida como inconstitucional, sino lo que se evidencia es que existe una falta de regulación, esto es, una omisión legislativa, respecto a la sujeción pasiva del sector portuario (marítimo y fluvial), dado que las reglas actuales solo brindan una regulación parcial dejando una serie de escenarios sin reglas específicas, hecho que sí se presenta una diferencia respecto al sector aeroportuario”⁶⁹. En este sentido, solicita declarar exequible el aparte acusado y, al mismo tiempo, exhortar al Congreso a regular la cuestión, respecto de los puertos fluviales y marítimos, teniendo en cuenta sus particularidades, esto también para proteger el principio de *no imposición sin representación*.

58. La siguiente tabla sintetiza las solicitudes de los intervinientes:

Tabla 1. *Síntesis de las solicitudes de los intervinientes.*

Interviniente	Solicitudes
Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia	Inexequibilidad
Camilo Francisco Zarama Martínez	Inexequibilidad
Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)	Exequibilidad condicionada
Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales)	Exequibilidad
Academia Colombiana de Jurisprudencia	Inexequibilidad o exequibilidad condicionada
Superintendencia de Transporte	Se abstuvo de emitir concepto
Ministerio de Justicia y del Derecho	Inhibición o, en subsidio, exequibilidad
Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana	Inexequibilidad o, en subsidio, exequibilidad condicionada
Federación Colombiana de Municipios	Exequibilidad
Asociación Portuaria de Barranquilla (Asoportuaria)	Exequibilidad condicionada
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil)	Exequibilidad
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	Se abstuvo de emitir concepto
Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)	Exequibilidad

5. Concepto de la Procuradora General de la Nación

⁶⁸ Ib., fl. 24.

⁶⁹ Ib., fl. 25.

59. El 20 de agosto de 2024, la Procuradora General de la Nación presentó concepto defendiendo la exequibilidad de la disposición acusada.

60. El Ministerio Público argumenta que la diferencia de trato tributario que las normas demandadas prevén no vulnera los principios de igualdad y equidad tributaria, pues la demanda “se formula a partir de la comparación de objetos que no resultan equiparables y, en todo caso, la diferenciación cuestionada es razonable”⁷⁰.

61. Se hizo énfasis en que, aunque se pueden identificar similitudes funcionales entre los puertos y aeropuertos, especialmente asociadas al transporte, “lo cierto es que los términos ‘pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas’ para las ‘aeronaves’ [...] son conceptos técnicos propios de la ciencia aeronáutica que no pueden ser extrapolados de forma acrítica a la navegación marítima”⁷¹. Así, destacó que la regulación se refiere al *lado aire* de los aeropuertos⁷², por lo que no resulta racional la pretensión de extender los beneficios que de aquel se predicen a un puerto marítimo o fluvial, que carecerían de dicho componente aéreo.

62. En este sentido, la demanda falla en mostrar cómo los términos de comparación resultarían efectivamente comparables y, fuerza concluir que la distinción introducida por el legislador resulta compatible con la Constitución, al no implicar el tratamiento discriminatorio alegado.

63. En gracia de discusión, y de aceptarse la comparabilidad de los sujetos, se muestra cómo la diferenciación introducida por el legislador resultaría razonable y justificada. Al respecto se destaca que (i) la norma persigue una finalidad legítima, como es incentivar el turismo por medio de la reducción de la carga fiscal del transporte aéreo⁷³; (ii) dicha medida es idónea, pues una imposición reducida disminuye los costos de los vuelos en el país y, con ello, aumenta el número de viajes a sus destinos turísticos; (iii) la no extensión del beneficio a los puertos es razonable de cara a la realización de la finalidad identificada, pues la principal actividad de aquellos se concentra en la movilidad de mercancías, siendo marginal su incidencia en el transporte de pasajeros. Con ello, no incluirlos en el beneficio no afecta injustificadamente el recaudo de municipios y distritos.

64. En tales términos, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

II. CONSIDERACIONES

⁷⁰ Concepto de la Procuradora General de la Nación, fl. 3. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=87745>.

⁷¹ *Ib.*, fl. 4.

⁷² Se cita como referencia el Reglamento Aeronáutico de Colombia No. 14, de la Aerocivil. Cfr. Concepto de la Procuradora General de la Nación, fl. 4.

⁷³ Sobre el incentivo del turismo como finalidad legítima, refiere lo dicho por esta Corte en la sentencia C-247A de 2001. Cfr. Concepto de la Procuradora General de la Nación, fl. 4.

1. Competencia

65. La Corte Constitucional es competente para adelantar el control de constitucionalidad de la presente demanda, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

2. Cuestiones previas

2.1. Aptitud de la demanda

66. Atendiendo el hecho de que el Ministerio de Justicia y del Derecho cuestionó la aptitud de la demanda en su intervención, por incumplimiento de los requisitos de certeza y suficiencia, a continuación, la Sala Plena analizará el cumplimiento en el cargo propuesto de las exigencias mínimas de argumentación desarrolladas por la jurisprudencia constitucional.

67. **Requisitos generales de las demandas de inconstitucionalidad y sus exigencias argumentativas.** El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 prevé que, además del cumplimiento de los requisitos generales establecidos de manera explícita en la norma para las demandas de inconstitucionalidad⁷⁴, las acciones públicas de inconstitucionalidad deben desarrollar de manera adecuada el *concepto de la violación*⁷⁵. A partir de la sentencia C-1052 de 2001, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que las razones que fundamentan ese concepto de la violación deben satisfacer cinco exigencias mínimas de argumentación: certeza, claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Tabla 2. Exigencias mínimas de argumentación de la sentencia de constitucionalidad⁷⁶.

Carga	Contenido
Certeza	Exige que la acusación recaiga sobre una “proposición jurídica real y existente” ⁷⁷ y no esté basada en “interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados” ⁷⁸ .
Claridad	Las palabras empleadas para formular los argumentos deben ser inteligibles o comprensibles ⁷⁹ . Además, la exposición argumentativa debe seguir un hilo conductor lógico ⁸⁰ que “permita al lector comprender el contenido de su

⁷⁴ En efecto, la demanda debe contener, además del concepto de la violación: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; (iii) la razón por la cual la Corte es competente, y (iv) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución Política para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso.

⁷⁵ Este concepto de asocia a la exposición de las razones que sustentan la acusación de inconstitucionalidad desarrollada en la demanda. Se ha señalado en la jurisprudencia de esta Corte que el concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas, (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados– y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución Política.

⁷⁶ La tabla que se cita a continuación se depuró en la sentencia C-205 de 2024 de esta Corporación. Se basó en los elementos desarrollados en la sentencia C-1052 de 2001, reiterada en las sentencias C-247 de 2017, C-002 de 2018, C-087 de 2018 y C-221 de 2019.

⁷⁷ *Ib.*

⁷⁸ *Ib.*

⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2019.

⁸⁰ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001.

Carga	Contenido
	demanda y las justificaciones en las que se basa ⁸¹ .
Especificidad	Impone al demandante la carga de exponer argumentos concretos y precisos que sustenten la solicitud de inconstitucionalidad, no “genéricos o excesivamente vagos” ⁸² .
Pertinencia	La acusación debe estar fundada en la transgresión de una disposición constitucional ⁸³ . El demandante debe plantear argumentos de “naturaleza estrictamente constitucional” ⁸⁴ y no de legalidad, “conveniencia o corrección de las decisiones legislativas” ⁸⁵ .
Suficiencia	Exige que los argumentos formulados generen “una duda inicial sobre la constitucionalidad de la disposición demandada” ⁸⁶ . La carga de suficiencia es un “criterio de cierre para definir la aptitud del cargo” ⁸⁷ .

68. De otro lado, esta Corte ha precisado que si la demanda busca demostrar la vulneración del derecho a la igualdad, se deben satisfacer exigencias argumentativas específicas para este tipo de cargos⁸⁸, como: “(i) identificar el criterio de comparación (patrón de igualdad o *tertium comparationis*), para saber si los supuestos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) exponer las razones por las cuales la norma prevé un tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles que afecte *prima facie* el derecho a la igualdad y, por último, (iii) explicar las razones por las cuales considera que dicho trato *prima facie* carece de justificación constitucional⁸⁹”⁹⁰.

69. El hallazgo de falencias en la formulación del *concepto de la violación* impediría que la Corte adelante un estudio de fondo y, en consecuencia, conduciría a un fallo inhibitorio.

70. **Examen de aptitud del cargo.** Contrario a lo sostenido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Sala Plena encuentra que el cargo por la presunta vulneración del principio de igualdad (art. 13 de la CP) resulta apto. Esto, pues satisface tanto las exigencias generales de argumentación de las demandas, como las exigencias específicas aplicables a los cargos por vulneración del derecho a la igualdad, desarrolladas en la jurisprudencia de esta Corporación.

71. En efecto, el cargo resulta *claro*, pues el argumento acerca de la presunta existencia de un tratamiento diferenciado derivado de la expresión “operación de aeronaves” resulta inteligible. Así, es posible comprender que surgiría un impacto diferenciado en materia del impuesto predial para puertos y aeropuertos, pues la exclusión tributaria que supone la norma se predica únicamente de las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas

⁸¹ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001, reiterada en las sentencias C-247 de 2017, C-002 de 2018, C-087 de 2018 y C-221 de 2019.

⁸² *Ib.*

⁸³ *Ib.*

⁸⁴ Corte Constitucional, sentencia C-049 de 2020.

⁸⁵ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001, reiterada en las sentencias C-247 de 2017, C-002 de 2018, C-087 de 2018 y C-221 de 2019.

⁸⁶ *Ib.*

⁸⁷ Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2019.

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencia C-886 de 2010.

⁸⁹ *Ib.*

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-205 de 2024.

dedicadas a la operación de aeronaves. De este modo, se reconoce un fundamento que atiende a un hilo conductor lógico y discernible.

72. La demanda también resulta *cierta y pertinente*, pues el planteamiento en torno al impacto diferente para puertos y aeropuertos derivado de la norma resulta compatible con el contenido y alcance de la disposición acusada, de modo que el cargo se refiere a una proposición jurídica real y existente. Así, la disposición analizada implica una exclusión en materia de impuesto predial para las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas dedicadas a la operación de aeronaves, que no se extiende a infraestructuras análogas ubicadas en los puertos fluviales o marítimos, tal como lo sugiere la demanda. En este sentido, el cargo no se basa en interpretaciones particulares o caprichosas de la norma acusada, sino que tiene en cuenta su verdadero alcance, y persigue un propósito de relevancia constitucional, al buscar compatibilizar la norma que supone un tratamiento diferente, con el principio de igualdad que, en su concepto, sugeriría un tratamiento equivalente.

73. El cargo cumple la exigencia de *especificidad*, pues se enfocó en señalar la posible existencia de un tratamiento diferenciado, en materia de imposición predial, que resultaría discriminatorio para los puertos fluviales y marítimos. En este sentido, resalta la comparabilidad de la situación de estos tipos de infraestructura con la de los aeropuertos, por lo que sugiere que, atendiendo el principio de igualdad, sus inmuebles deberían disfrutar del mismo beneficio tributario que solo se reconoce a las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas dedicadas a la operación de aeronaves.

74. También se encuentran cumplidas las *exigencias argumentativas específicas de los cargos por violación del principio de igualdad* en materia tributaria, pues los demandantes identificaron los sujetos comparables -los puertos fluviales y marítimos y los aeropuertos-, delimitaron el *tertium comparationis*, e indicaron que el tratamiento diferenciado carecería de justificación constitucional:

75. Así, (i) resaltaron que los puertos y los aeropuertos son sujetos comparables, pues resultan similares especialmente por la composición de la infraestructura que operan –primordialmente bienes de uso público-, su operación por medio de concesión, la prestación del servicio de transporte, su naturaleza societaria, el régimen de contratación al que se encuentran sometidos y su capacidad contributiva, por lo que resultarían equiparables y (ii) describieron el *tertium comparationis* “en razón de las áreas de explotación económica de los bienes de uso público otorgados en concesión, las cuales incluyen únicamente las zonas de operaciones portuarias o aeroportuarias propiamente dichas”, destacando semejanzas en materia de actividad económica y régimen jurídico relevantes para la operación tanto de puertos como de aeropuertos. En este punto, conviene resaltar que, en atención al principio *pro actione*, aplicable al análisis de las acciones públicas de inconstitucionalidad, no es exigible a los demandantes la demostración de una equivalencia cierta entre los extremos de la comparación, sino una razonable

comparabilidad entre los mismos, que posteriormente debe ser evaluada por esta Corte.

76. A partir de los argumentos expuestos, la Sala difiere de los argumentos planteados por el ministerio interviniente acerca de la falta de similitud entre los supuestos fácticos antes explicados. Al respecto, debe insistirse en que la estructura del juicio de igualdad supone que existe una razón por la cual dichos supuestos sean comparables y que ese criterio de comparación resulta pertinente y razonable. Ello es contrario a suponer, como lo expone el interviniente, que debe tratarse de supuestos no solo comparables sino idénticos. Es evidente que todo supuestos fáctico tiene particularidades con significación jurídica que lo hacen distinto a los demás, de modo que, de aceptarse la tesis del interviniente, el juicio de igualdad jamás podría adelantarse y por motivos exclusivamente epistemológicos. En ese sentido, como se ha señalado, la exigencia para la acreditación del juicio de igualdad está en la posibilidad de comparar los supuestos, no en acreditar su plena identidad.

77. También (iii) indicaron que de la disposición acusada deriva, a primera vista, un tratamiento diferenciado entre puertos y aeropuertos, en tanto la expresión “operación de aeronaves” implica que el beneficio tributario de exclusión de las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas únicamente se predica de las áreas dedicadas a la operación de aeronaves, mientras que otras infraestructuras análogas de los puertos siguen siendo gravadas mediante el impuesto predial por distritos y municipios, a pesar de que las mismas se dedican especialmente a facilitar la operación de las naves, no serían objeto de explotación económica y están para facilitar la prestación del servicio de transporte.

78. Los demandantes sugirieron la aplicación de un juicio integrado de igualdad de intensidad leve para el análisis de constitucionalidad de la disposición y, en desarrollo del mismo, (iv) consideraron que no existe una justificación para el tratamiento distinto de sujetos equiparables. Así, indicaron que, aunque es posible que existan finalidades no prohibidas que justifiquen la adopción del tratamiento diferenciado, e incluso que la medida analizada sea adecuada para su realización, también en aquel escenario la vulneración del principio de igualdad implicaría la inconstitucionalidad de la disposición acusada, más aún porque no se realiza el hecho gravable del impuesto predial por la ausencia de explotación económica de las áreas gravadas por parte de las concesionarias portuarias.

79. En consecuencia, para la Sala Plena, las anteriores consideraciones logran generar una duda mínima acerca de constitucionalidad de las disposiciones demandadas, por lo que se considera cumplido el requisito de *suficiencia* en la argumentación y adecuada la demanda para proceder a analizar de fondo la constitucionalidad de la expresión demandada. Por lo anterior, las alegadas deficiencias en materia de certeza y suficiencia no se verifican en este caso concreto pues, al menos a primera vista, el cargo es

comprensible, compatible con el alcance de la norma y permite identificar una censura que pueda activar la competencia de esta Corte para analizar la constitucionalidad de la disposición, como en efecto se hará más adelante en esta providencia.

2.2. Integración de la proposición jurídica completa

80. Como cuestión previa, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera necesario determinar si, en el presente caso, resulta necesaria una integración normativa de otros contenidos del artículo analizado, a fin de ejercer el control sobre una proposición jurídica completa y coherente.

81. Respecto de lo anterior, conviene recordar que el inciso 3° del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991⁹¹ estableció que la Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas, pero que tendrá la facultad excepcional de ampliar el objeto de control del juicio de constitucionalidad⁹², integrando otros textos normativos al análisis, con el fin de evitar fallos inanes o inhibitorios.

82. En efecto, dicha disposición establece que “la Corte [...] podrá señalar en la sentencia las [otras disposiciones] que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales”, y ha destacado la jurisprudencia que “tal facultad puede activarse en dos modalidades: (i) la integración de la proposición jurídica completa y (ii) la integración de la unidad normativa.”⁹³ La primera modalidad, está “(...) dirigida a completar el sentido de la disposición acusada con otros enunciados normativos inescindiblemente relacionados con ella, con miras a asegurar que el control recaiga sobre un precepto con un alcance regulador autónomo e inteligible.” La segunda, a su vez, está prevista “(...) para extender el efecto de la decisión a otras disposiciones de igual o similar contenido normativo (respecto de las cuales se) busca preservar el principio de supremacía constitucional, garantizar la seguridad jurídica y, en ciertos casos, evitar que el fallo prive de sentido al texto legal acusado”⁹⁴⁹⁵ (subrayas añadidas). En este sentido, la jurisprudencia ha reconocido que la integración de la unidad normativa se puede dar “cuando la expresión demandada no tenga un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, sea absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada”⁹⁶.

⁹¹ “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la corte constitucional”.

⁹² Ver, entre otras, sentencias C-050 de 2021, C-321 de 2021, C-182 de 2016, C-634 de 2011, C-992 de 2000, C-740 de 1999, C-221 de 1997 y C-320 de 1997.

⁹³ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-409 de 1994, C-320 de 1997, C-930 de 2009, C-870 de 2010, C-816 de 2011 y C-966 de 2012.

⁹⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016.

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-438 de 2022.

⁹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-400 de 2024. Ver también C-438 de 2022, C-1017 de 2012, C-889 de 2012, C-879 de 2011, C-816 de 2011, C-553 de 2010, C-055 de 2010, C-925 de 2005, C-538 de 2005 y C-539 de 1999, entre otras.

83. En el presente caso se hace evidente la necesidad de complementar la proposición jurídica censurada en esta oportunidad pues, aunque la demanda se refiere a la “operación de aeronaves”, es claro que apunta necesariamente al conjunto de inmuebles que, utilizados para tal fin, resultan excluidos de la imposición predial. De este modo, la única manera de enfrentarse a una proposición jurídica completa deriva de la integración de la sección normativa que antecede a la expresión atacada por los ciudadanos demandantes, que la califica y llena de contenido, al mostrar que dicha operación aeronáutica se da en “las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas”.

84. De este modo, a la par que se identifica que el extracto demandado carece de un sentido jurídico completo cuando es considerado aisladamente, integrar los apartes que la preceden para completar la proposición jurídica, sí permite a la Corte enjuiciar la constitucionalidad de una norma completa, pues solo entonces es posible (i) identificar aquello sobre lo cual recae la imposición predial de la que derivaría el trato discriminatorio alegado; y (ii) efectuar una comparación adecuada que tenga en cuenta los bienes efectivamente excluidos de la imposición.

85. Derivado de lo anterior, la norma cuya constitucionalidad se analizará en esta oportunidad será la que se refiere a la exclusión de “las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves”⁹⁷.

⁹⁷ “LEY 2010 DE 2019

(diciembre 27)

Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 150. Modifíquese el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 54. Sujetos pasivos de los impuestos territoriales. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto.

En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, **las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves.** Son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos. [...]”.

2.3. Precisiones adicionales sobre el asunto a analizar

86. La Corte resalta que, aunque todos los intervinientes identificaron de manera adecuada el problema jurídico constitucional objeto de escrutinio, relacionado con la presunta violación del principio de igualdad, se suscitó un debate variado entre aquellos que llama a aclarar, a manera de cuestión previa, el objeto de debate en el presente caso.

87. En las intervenciones de Asoportuaria, del ciudadano Camilo Zarama, y en menor medida de la ANDI, se expresa la posible ausencia de explotación económica y la consecuente no sujeción al tributo de la infraestructura portuaria, por la no realización del hecho generador. En virtud de ello, se sugiere que la utilización de bienes de uso público en el marco de concesiones portuarias no implica una explotación económica y, por ello, se infiere la imposibilidad de activación del hecho generador del impuesto predial. Según esta perspectiva, la mera existencia de un contrato de concesión para operar un puerto no puede interpretarse en el sentido de derivar de ello la existencia de una explotación económica de los bienes de uso público y, por lo mismo, no puede suponer la imposición predial sobre la infraestructura manejada por el operador. Esta cuestión no se relaciona con el establecimiento de exclusiones, ni con el tratamiento igualitario que deberían suponer, pues tiene que ver con un asunto distinto, esto es, qué se entiende comprendido por el hecho generador del tributo, cómo se interpretan sus elementos y en qué casos puede predicarse su realización.

88. Así, en un debate que debe centrarse en el principio de igualdad en el establecimiento de exclusiones tributarias, pues solo a ello se refiere el cargo admitido, se plantean por los intervinientes discusiones acerca de si el contrato de concesión en sí mismo constituye explotación económica y si la operación de una concesión en bienes de uso público tiene la potencialidad de activar el hecho generador del impuesto predial. Trata, entonces, de debatirse si la operación de ciertas infraestructuras de puertos y aeropuertos ubicadas en bienes de uso público puede activar el impuesto predial, no así si la exclusión planteada concretamente respecto de las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas de los aeropuertos debe extenderse a otras infraestructuras portuarias similares. Esto permite ver que la discusión sobre la imposición predial sobre bienes de uso público por la potencial existencia de una explotación económica, no es una cuestión que se relacione directamente con el tratamiento supuestamente discriminatorio que se plantea en el cargo analizado y, por lo mismo, no será ni abordado ni resuelto en esta oportunidad, pues resulta inconducente para la resolución sobre esta demanda, e irrelevante para el análisis de igualdad en la exclusión tributaria impugnada.

89. Asimismo, se debe reiterar que esta cuestión sobre el alcance del hecho generador del impuesto predial en bienes de uso público sujetos a contratos de concesión no fue desarrollada en el cargo discutido, ni se estableció en la demanda de qué manera dicha circunstancia podría estar relacionada con la vulneración alegada, del artículo 13 constitucional, o cómo, en un plano

abstracto, implicaría una infracción de normas superiores independiente del cargo en análisis. Además, el debate sobre la posible existencia de una explotación económica no forma parte del análisis abstracto sobre el derecho a la igualdad que se consideró adecuado para activar las competencias de esta Corte en materia de constitucionalidad. En efecto, determinar si un contrato o una actividad económica ejercida sobre bienes de uso público tiene la capacidad de activar la imposición es un tema que debe analizarse en concreto, ante los jueces competentes para ello, y no en medio de un proceso de control abstracto de constitucionalidad como el presente.

90. En conclusión, la Sala Plena de la Corte Constitucional se enfocará únicamente en el cargo formulado en la demanda ciudadana, que se refiere a la presunta vulneración del principio de igualdad por la aplicación de una exclusión tributaria en materia de impuesto predial para las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves, respecto de infraestructuras análogas que se operan en los puertos marítimos y fluviales, de acuerdo al alcance del cargo delineado en las secciones anteriores de esta providencia.

3. Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

91. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la Sala Plena resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera el legislador el principio de igualdad (art. 13 de la Constitución Política) al dispensar un trato diferenciado por virtud de la expresión “las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves” del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, al excluir de la sujeción pasiva del impuesto predial únicamente ciertas áreas de la infraestructura aeroportuaria, pero no áreas equivalentes o semejantes de la infraestructura portuaria concesionada que se destinan a la operación de embarcaciones, en bienes de uso público?

92. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala Plena utilizará la siguiente metodología de decisión: (i) en primer lugar, se delimitará el contenido y contexto normativo de la disposición analizada, la expresión “las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves” del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019 (sección 4, *infra*); (ii) en segundo lugar, se reiterará la jurisprudencia relativa a la imposición predial sobre bienes de uso público (sección 5, *infra*); (iii) se reiterará la jurisprudencia constitucional relativa al amplio margen de libertad configurativa del legislador en materia tributaria y sobre el principio de igualdad en materia tributaria como límite al mismo (sección 6, *infra*); y, (iv) con fundamento en dichas consideraciones, se resolverá el cargo de la demanda (sección 7, *infra*).

4. Contenido y contexto normativo de la disposición acusada

93. La expresión demandada hace parte de la Ley 2010 de 2019 que emprendió una reforma tributaria encaminada, como su título lo indica, a: (i) la promoción del crecimiento económico, el empleo y la inversión; (ii) el fortalecimiento de las finanzas públicas; y (iii) a mejorar la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario. El aparte demandado se ubica en el artículo 150 de dicha normativa, que está incluida en el Título VII de la ley, dedicado a sus disposiciones finales, que se refieren a temas variados en el ámbito tributario y administrativo⁹⁸.

94. El artículo 150 de la Ley 2010 de 2024 desarrolla varias temáticas, pues comprende: (i) la definición de los sujetos pasivos de los impuestos territoriales, regulando un elemento esencial de varios tributos locales, especialmente el impuesto predial y la contribución por valorización. También (ii) las reglas específicamente referidas al impuesto predial y la contribución por valorización y su imposición sobre bienes de uso público, dentro de las que se especifican escenarios de sujeción, se establece la exclusión que ahora se discute y se hacen precisiones sobre los sujetos pasivos del impuesto en el caso de tenedores de dichos bienes. Además, (iii) reglas acerca de la base gravable de acuerdo al tipo de sujeto pasivo; (iv) precisiones acerca de la inmutabilidad que implica la norma respecto de los impuestos directos que tengan como hecho generador los ingresos del contratista en contratos de concesión para la construcción; y (v) se establece la aplicación de estas reglas para nuevos contratos o aquellos en los que se adicione el plazo inicialmente pactado, de concesión y asociación público privada para la operación de puertos aéreos o marítimos. A continuación, se presentan los elementos más importantes del artículo en el que se ubica la disposición acusada:

Tabla 3. *Elementos fundamentales del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019.*

Tema general	Reglas
Definición general de los sujetos pasivos de impuestos territoriales	<ul style="list-style-type: none"> - Son sujetos pasivos quienes cumplen el hecho gravado, incluyendo personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y otras figuras como consorcios, uniones temporales, y patrimonios autónomos. - En áreas de concesión portuaria marítima o aérea → tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil. - En patrimonios autónomos → fideicomitentes y/o beneficiarios. - En contratos de cuentas en participación → socio gestor. - En consorcios → sus socios o partícipes. - En uniones temporales → el representante de la forma contractual.

⁹⁸ Tampoco es posible identificar alguna relación cercana con otras normas del ordenamiento al analizar la inserción de la disposición en la Ley 1607 de 2012, art. 177, o la Ley 1430 de 2010, art. 54.

Tema general	Reglas
Reglas especiales para bienes de uso público	<p>- Regla general según la cual los bienes de uso público y obras de infraestructura se encuentran excluidos de impuesto predial y contribución por valorización.</p> <p>- Excepción a la regla general: estarán gravadas las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, e instalaciones, establecimientos mercantiles y áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos, que sean utilizadas en para los usuarios internos o externos.</p> <p>- Exclusiones explícitas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Aeropuertos y puertos no concesionados. ○ <u>Las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves.</u>
Reglas para la determinación de la base gravable de acuerdo al sujeto pasivo	<p>- Para arrendatarios → el valor de la tenencia equivale a un canon de arrendamiento mensual.</p> <p>- Para usuarios o usufructuarios → el valor del derecho será objeto de valoración pericial.</p> <p>- Para el resto de casos → el avalúo que resulte de la proporción de áreas sujetas a explotación, teniendo en cuenta la información de la base catastral.</p>
Inmutabilidad de imposición directa para el contratista en contratos de concesión para la construcción de obras de infraestructura	La remuneración y explotación de estos contratos continuará sujeta a todos los impuestos directos que tengan como hecho generador los ingresos del contratista.
Regla de aplicación a nuevos contratos o ampliación de términos de los vigentes, para puertos marítimos y aéreos.	Establece la aplicación de estas reglas para nuevos contratos o aquellos en los que se adicione el plazo inicialmente pactado, de concesión y asociación público privada para la operación de puertos aéreos o marítimos

95. Ahora bien, la disposición analizada se refiere expresa y únicamente a la exclusión en la imposición predial y por valorización de pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas destinadas a la operación aérea, lo que tiene como efecto que el beneficio tributario se reconozca exclusivamente a los aeropuertos, y no a los puertos marítimos, como bien lo sugiere la demanda.

96. Así, tal como se mencionó al delimitarse el objeto de debate en esta oportunidad, la disposición demandada no tiene relación con el vínculo jurídico que se establece entre operadores y bienes de uso público, sobre la realización del hecho generador en lo referente a la existencia de un establecimiento de comercio, o acerca de la realización de una explotación económica sobre los bienes de uso público. Su función únicamente está dada por la calificación que hace de las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas para la aplicación de la exclusión de dichas infraestructuras, excluyendo las instalaciones de los puertos.

5. La imposición predial sobre bienes de uso público. Reiteración de jurisprudencia.

97. Los bienes de uso público están definidos en el artículo 674 del Código Civil como aquellos cuyo “uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos” y su calidad se adquiere, bien sea por su naturaleza, o por destino jurídico. La Constitución señala que los bienes públicos pertenecen a la Nación⁹⁹ y establece normas para su protección, la garantía de su destinación al uso común¹⁰⁰, o la asignación de la calidad de bienes “inalienables, imprescriptibles e inembargables”¹⁰¹. La Corte Constitucional ha recopilado dichas normas y ha explicado que estos bienes “son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Inalienables, pues como se dijo se encuentran por fuera del comercio, por lo tanto no pueden ser objeto de actos jurídicos que impliquen tradición o pérdida de la finalidad del bien; inembargables, característica que se desprende de la anterior, como quiera que se trata de bienes que no pueden ser objeto de embargos, secuestros, o en general cualquier medida de ejecución judicial que tienda a restringir el uso directo o indirecto el bien; e, imprescriptibles, esto es, que no son susceptibles de usucapión”¹⁰².

98. Por otro lado, esta Corte ha destacado que “no resulta contrario a la Constitución que sobre los bienes de uso público se permita un uso especial o diferente, por parte de la Administración, a través del otorgamiento de concesiones o permisos de ocupación temporal, sin que por ello se transmute el carácter de público de esa clase de bienes”¹⁰³. En consecuencia, el otorgamiento de permisos, o la firma de concesiones para su uso por parte de los particulares no afecta la naturaleza del bien e implica que quien obtiene el permiso, licencia o concesión deba “atenerse a lo que en el respectivo acto que se lo concede se prevea en cuanto al destino de tales construcciones o edificaciones”¹⁰⁴.

99. Habida cuenta lo anterior, la Corte Constitucional se ocupó de la cuestión tributaria territorial, cuando de bienes de uso público se trata, y en la regla de decisión de la sentencia C-183 de 2003 determinó que es posible gravar con impuesto predial y complementarios a los bienes de uso público que se encuentren en manos de particulares.

100. Al respecto recordó, en primer lugar, que el impuesto predial es un tributo “de orden municipal según lo establece la misma Carta Política en su artículo 317 al preceptuar que “[s]ólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble...”. Ello significa que, por mandato constitucional, los municipios están facultados para gravar la propiedad inmueble, a través de sus

⁹⁹ Constitución Política, art. 102.

¹⁰⁰ Constitución Política, art. 82. Ver también, por ejemplo, sentencia T-150 de 1995.

¹⁰¹ Constitución Política, art. 63.

¹⁰² Corte Constitucional, sentencia C-183 de 2003.

¹⁰³ Ib..

¹⁰⁴ Ibidem.

concejos municipales o distritales”¹⁰⁵. A renglón seguido, explicó que aunque los bienes de uso público no están gravados en sí mismos con el impuesto predial, pues dicho tributo recae sobre la propiedad raíz, que no se puede ejercer sobre los mismos por los particulares, el legislador estableció válidamente que los concejos distritales “pudieran gravar con dicho impuesto las construcciones, edificaciones y cualquier otro tipo de mejoras que realicen los particulares sobre bienes de uso público, teniendo en cuenta que se trata de inmuebles por adhesión permanente”¹⁰⁶.

101. Al respecto, la Corte destacó que “no contraría la Carta Política que el Congreso considere como predios objeto de gravamen esas construcciones, edificaciones o mejoras”¹⁰⁷ y resaltó la importancia de que para la imposición se consultara el hecho generador del tributo delineado por el legislador, resaltando que mientras se adelante el aprovechamiento privado de acuerdo con los permisos o concesiones, es justo que “quien obtiene un beneficio de contenido patrimonial sea también sujeto del tributo a que se refiere la ley, previa decisión del concejo distrital respectivo para ese efecto”¹⁰⁸. En este mismo sentido, la sentencia C-876 de 2002 validó el hecho de que un impuesto sobre la propiedad inmueble, como es el predial, pueda gravar a quienes no son propietarios plenos y ese mismo fallo indicó específicamente que podían imponerse tributos sobre la propiedad inmueble a sus tenedores¹⁰⁹.

102. De otro lado, y a partir de los lineamientos trazados en la sentencia C-183 de 2003, la Corte Constitucional indicó en la sentencia C-304 de 2012 que bien puede el Congreso expedir una Ley mediante la cual incluya a los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión dentro del grupo de sujetos pasivos del impuesto predial y de la contribución por valorización, destacando que “el Congreso puede no sólo crear los tributos sobre la propiedad inmueble, sino también definir pautas, orientaciones y regulaciones, o limitantes generales para ese género de tributos”¹¹⁰. En concreto, advirtió que se debía “concluir que la Constitución, tal y como ha sido interpretada por esta Corte, no le prohíbe al legislador incluir como sujetos pasivos de gravámenes sobre la propiedad inmueble a quienes no son propietarios de los mismos, sino que cuentan con un título de concesión en virtud del cual son tenedores de los mismos”¹¹¹, no representando tal circunstancia una vulneración de la reserva establecida en el artículo 317 superior, en favor de los municipios. Una conclusión semejante, que defiende la facultad legislativa para determinar la sujeción de tenedores de inmuebles públicos a título de concesión a la imposición predial se puede verificar, además, en la sentencia C-822 de 2011.

¹⁰⁵ Ib.

¹⁰⁶ Ibidem. Esta consideración se hizo, específicamente, respecto de la facultad establecida en el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 768 de 2002, objeto de control en aquella oportunidad.

¹⁰⁷ Ib.

¹⁰⁸ Ib.

¹⁰⁹ Ver también, sentencia C-304 de 2012.

¹¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-304 de 2012. Ver también, sentencia C-944 de 2003.

¹¹¹ Ib. Al adoptar esta posición, la Sala Plena advirtió y fundamentó su apartamiento del precedente fijado en la sentencia C-7

103. En suma, la Corte Constitucional ha aplicado criterios amplios en los que se reconoce al legislador un amplio margen de configuración en materia de sujeción pasiva a impuestos locales y, especialmente, al impuesto predial. En desarrollo de dicha competencia de configuración normativa, puede no solo establecer la responsabilidad respecto de dichos tributos para tenedores de bienes de uso público mediante variados títulos, como a través de una concesión, sino que también está facultado para definir pautas, orientaciones y limitaciones en materia de sujeción, sin infringir con ello las garantías reconocidas a nivel constitucional a las entidades territoriales respecto de la imposición sobre la propiedad inmueble, ni su autonomía.

6. El amplio margen de configuración legislativa en materia tributaria y límite derivado el principio de igualdad. Reiteración de jurisprudencia¹¹²

104. Los artículos 150.12, 154 y 338 de la Constitución Política otorgan al Congreso de la República “una amplia competencia para establecer impuestos, para determinar quiénes habrán de pagarlos y para decidir, según su libre apreciación, cuáles serán los casos de exención o exclusión aplicables”¹¹³ (subrayas fuera del texto original). El amplio margen de configuración normativa permite al legislador “determinar la clase de tributo a imponer, los sujetos activos y pasivos de la obligación, el señalamiento del hecho y la base gravable, las tarifas aplicables, la fecha a partir de la cual se iniciará su cobro, así como la forma de recaudo [y] las condiciones en que ello se llevará a cabo”¹¹⁴. Al ejercerlo, el Congreso deberá “guiarse por sus propios criterios y orientaciones, atendiendo la realidad social y evaluando razones de conveniencia, necesidad, justicia, equidad e igualdad”¹¹⁵.

105. Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que el amplio margen de configuración del legislador en materia tributaria comprende la facultad de conceder beneficios tributarios¹¹⁶. Estos tienen “esencialmente el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria de la misma, en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales”¹¹⁷. Estos incluyen, entre otros, las exenciones, exclusiones y tarifas preferenciales para la liquidación de los impuestos. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los beneficios tributarios “pueden estar inspirados en razones diferentes, de orden tributario, económicas o sociales, tales como: ‘(i) la recuperación y desarrollo de áreas geográficas deprimidas por desastres naturales o provocados por el hombre, (ii) el fortalecimiento patrimonial de las empresas que ofrecen bienes o servicios de gran sensibilidad social, (iii) el incremento de la inversión en sectores vinculados a la generación de empleo masivo, (iv) la protección de ciertos ingresos laborales y de las prestaciones de

¹¹² En esta sección se retoman los fundamentos desarrollados en la reciente sentencia C-205 de 2024, de esta Corporación.

¹¹³ Corte Constitucional, sentencias C-717 de 2003, C-333 de 2017 y C-203 de 2021.

¹¹⁴ Corte Constitucional, sentencias C-717 de 2003, C-333 de 2017, C-060 de 2018 y C-203 de 2021.

¹¹⁵ *Ib.*

¹¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-161 de 2021.

¹¹⁷ Corte Constitucional, sentencias C-091 de 2021, C-170 de 2021, C-187 de 2022 y C-175 de 2023.

la seguridad social, así como (v) una mejor redistribución de la renta global”¹¹⁸, entre muchas otras.

106. Con todo, la Corte ha reiterado y enfatizado que la potestad de configuración respecto de los beneficios tributarios, “no es ilimitada”¹¹⁹ o absoluta. Por el contrario, “está sujeta a límites constitucionales”¹²⁰. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que “los poderes constituidos, así dispongan de un amplio margen de configuración de políticas y de articulación jurídica de las mismas, se han de ejercer respetando los límites trazados por el ordenamiento constitucional”¹²¹. Uno de dichos límites deriva del principio de igualdad, establecido en el artículo 13 de la Constitución Política¹²².

107. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el principio de igualdad tiene dos dimensiones: una formal y otra material¹²³. En su *dimensión formal* (art. 13.1 de la CP), el principio de igualdad implica que el Estado debe otorgar a los individuos un trato igual “ante la ley” y “en la ley”. Esto quiere decir que la ley debe ser aplicada “de forma universal, para todos los destinatarios de la clase cobijada por la norma, en presencia del respectivo supuesto de hecho”¹²⁴. En su *dimensión material* (art. 13.2 y 13.3 de la CP), el principio de igualdad obliga al Estado a promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva¹²⁵.

108. Es de resaltar que, especialmente en materia tributaria, el principio de igualdad adquiere un “carácter relacional”¹²⁶, puesto que su aplicación presupone una comparación entre personas, grupos de personas¹²⁷ o supuestos, a partir de un determinado criterio de comparación¹²⁸. Al respecto, se ha indicado que:

“La jurisprudencia constitucional se ha remitido en esta materia a la clásica formulación de Aristóteles según la cual debe tratarse igual a los iguales y en forma desigual a los desiguales. Pero, ¿iguales o diferentes respecto de qué? Como en abstracto todos somos personas iguales y en concreto todos somos individuos

¹¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-913 de 2011.

¹¹⁹ Corte Constitucional, sentencias C-333 de 2017 y C- 203 de 2021, entre otras.

¹²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-592 de 2019.

¹²¹ Corte Constitucional, sentencias C-776 de 2003, C-333 de 2017 y C- 203 de 2021. Ver también la sentencia C-304 de 2019.

¹²² Constitución Política, art. 13. “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.// El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.// El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

¹²³ Corte Constitucional, sentencias C-266 de 2019, C-125 de 2018 y C-054 de 2024.

¹²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-125 de 2018.

¹²⁵ Corte Constitucional, sentencias C-179 de 2016 y C-1125 de 2001.

¹²⁶ Corte Constitucional, sentencias C-266 de 2019, C-601 de 2015, C-551 de 2015 y C-054 de 2024.

¹²⁷ Corte Constitucional, sentencias C-006 de 2018 y C-006 de 2017.

¹²⁸ La jurisprudencia constitucional ha señalado que el carácter relacional de la igualdad implica igualmente que “a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado”. Corte Constitucional, sentencias C-818 de 2010, C-250 de 2012 y C-743 de 2015.

diferentes, es preciso identificar un parámetro para valorar semejanzas relevantes y descartar diferencias irrelevantes. Esto porque no todo criterio para diferenciar entre personas o grupos de personas para efectos de otorgarles diverso tratamiento es constitucional”¹²⁹.

109. Del principio de igualdad se derivan cuatro mandatos que se aplican conforme a las diferencias o similitudes relativas que, en relación con determinado ámbito de aplicación normativa, existan entre los grupos de sujetos. Estos mandatos son: (i) el mandato de trato idéntico a destinatarios que “se encuentren en circunstancias idénticas”¹³⁰; (ii) el mandato de trato diferente a destinatarios “cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común”¹³¹; (iii) el mandato de trato similar a destinatarios “cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias”¹³² y, por último, (iv) el mandato de trato diferenciado relativo a destinatarios que “se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes”¹³³.

110. El principio de igualdad no exige que el legislador otorgue un trato “mecánico y matemáticamente”¹³⁴ paritario y cree “una multiplicidad de regímenes jurídicos atendiendo todas las diferencias”¹³⁵. Por el contrario, está facultado para “simplificar las relaciones sociales”¹³⁶ y ordenar “de manera similar situaciones de hecho diferentes”¹³⁷, siempre que las diferenciaciones que se impongan con fundamento en un determinado criterio de comparación sean razonables en atención a la finalidad de la norma¹³⁸.

111. Ahora bien, para la valoración de cargos en los que se alega la infracción del principio de igualdad esta Corte ha diseñado el juicio integrado de igualdad como la metodología que permite determinar si una situación relacional resulta compatible con el mandato constitucional establecido en el artículo 13 superior. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional¹³⁹, este juicio tiene dos etapas:

112. En su primera etapa, le corresponde a la Corte debe verificar que la norma demandada cause una afectación *prima facie* contraria al principio de igualdad, en su carácter relacional. Para ello se deben identificar los sujetos a ser comparados, el criterio de comparación o *tertium comparationis*¹⁴⁰ y,

¹²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-741 de 2003.

¹³⁰ Corte Constitucional, sentencias C-1125 de 2001, C-551 de 2015, C-601 de 2015, C-179 de 2016 y C-054 de 2024.

¹³¹ Ib.

¹³² Ib.

¹³³ Ib.

¹³⁴ Corte Constitucional. sentencia C-090 de 2001.

¹³⁵ Corte Constitucional. sentencia C-818 de 2010.

¹³⁶ Ib.

¹³⁷ Ib.

¹³⁸ *Cfr.* Corte Constitucional, sentencia 540 de 2008 “toda diferenciación que se haga en ella [la ley] debe atender a fines razonables y constitucionales”.

¹³⁹ Corte Constitucional, sentencias C-345 de 2019 y C-203 de 2021.

¹⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia C-179 de 2016. En relación con el criterio de comparación, en la sentencia C-109 de 2020 la Corte precisó que el juez constitucional debe evitar (i) fijar un criterio de comparación que

posteriormente, si, a la luz de dicho criterio de comparación, los sujetos son asimilables desde la perspectiva fáctica y jurídica¹⁴¹ y si la norma otorga un trato diferente a los sujetos comparables. En esta primera etapa, la afectación a los principios de igualdad y equidad tributaria que se identifica es apenas *prima facie*, debido a que no cualquier norma que restrinja o imponga cargas tributarias diferenciadas, es inconstitucional. Sólo son inconstitucionales aquellas afectaciones que carezcan de justificación.

113. En la segunda etapa del juicio le corresponde a la Corte determinar si el trato diferente o idéntico, *prima facie* contrario a la Constitución, se encuentra justificado. Para esto debe: (i) definir la intensidad del juicio de igualdad a partir de la escala triádica: leve, intermedio y estricto, y (ii) analizar la proporcionalidad del trato a partir de los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, según corresponda. En caso de que la diferencia de trato tributario no satisfaga las exigencias del juicio de igualdad, deberá concluirse que la norma vulnera el principio de igualdad y ser declarada inexecutable o condicionada en su alcance.

114. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, para examinar la constitucionalidad de medidas tributarias que concedan beneficios o impongan cargas diferenciadas entre sujetos *prima facie* comparables, la Corte Constitucional debe aplicar, por regla general, un juicio de intensidad leve. Lo anterior, en atención al amplio margen de configuración del legislador en estos asuntos, lo que implica que existe “una presunción de constitucionalidad” de las medidas tributarias¹⁴². En cuanto a los niveles de intensidad, la jurisprudencia constitucional ha precisado lo siguiente:

“Test leve. Este escrutinio *“está dirigido a verificar que la actividad legislativa se ejerza dentro del marco de razonabilidad y que, por ende, no se adopten decisiones arbitrarias o caprichosas”*. En esa medida, se aplica, por regla general, a materias respecto de las cuales el legislador tiene una amplia libertad de configuración. Por medio de este test, el juez debe determinar que la medida (i) *“persiga una finalidad que no esté prohibida constitucionalmente”* y (ii) sea *“potencialmente adecuada para alcanzar [esa] finalidad”*.

Test intermedio. Este escrutinio procede, entre otros casos, cuando *“la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental”* o *“cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia”*. Además, la Corte lo ha aplicado cuando *“existen normas basadas en criterios sospechosos pero con el fin de favorecer a grupos históricamente discriminados”*. Por medio de este test, el juez debe constatar que la medida (i) persiga una finalidad *“constitucionalmente importante”* y (ii) *“que el*

por su carácter genérico conduce siempre a concluir que los sujetos son comparables lo cual supondría una “profunda limitación del margen de configuración del legislador”; y (ii) emplear “rasgos que por su grado de especificidad conducen siempre a diferenciar,” lo cual podría “afectar la vigencia del mandato de igualdad como expresión básica de justicia”.

¹⁴¹ La Corte Constitucional ha señalado que las personas, grupos y situaciones “pueden siempre tener rasgos comunes y siempre también rasgos diferentes” (C-109 de 2020). Por ello, para determinar si dos grupos de sujetos o categorías son comparables “es necesario examinar su situación a la luz de los fines de la norma” (C-841 de 2003, C-018 de 2018). *Cfr.* Corte Constitucional, sentencias C-826 de 2008, reiterada en las sentencias C-002 de 2018, C-240 de 2014, C-886 de 2010.

¹⁴² Corte Constitucional, sentencia C-345 de 2019.

medio para lograrlo sea efectivamente conducente". Además, *"se debe verificar que la medida no sea evidentemente desproporcionada"*.

Test estricto. Este escrutinio aplica cuando la medida versa sobre criterios sospechosos y afecta a grupos históricamente discriminados en relación con el goce o el ejercicio de un derecho¹⁴³. Mediante este test, el juez constitucional debe constatar (i) *"si el fin perseguido por la norma es imperioso"*, (ii) *"si el medio escogido, además de ser efectivamente conducente, es necesario"* y, por último, (iii) *"si la medida es proporcional en sentido estricto"*¹⁴⁴.

7. Caso concreto: análisis de constitucionalidad de la expresión "las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves" del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, que modificó el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012

115. La Sala Plena se ocupará de determinar si la expresión "las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves", del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, vulnera el principio de igualdad (art. 13 CP). Para ello, aplicará un juicio integrado de igualdad, desarrollado de acuerdo con la estructura metodológica antes expuesta.

7.1. Afectación *prima facie* del principio de igualdad en materia tributaria

116. *Comparabilidad.* En este caso, los demandantes proponen la comparabilidad de los operadores de puertos y aeropuertos, señalando que desarrollan actividades económicas asimilables -especialmente porque se dedican a la prestación del servicio de transporte-, operan una infraestructura de transporte semejante, ambos tienen naturaleza societaria, cobran tasas relacionadas al uso de la infraestructura y gozan de la facultad de contratar la prestación de servicios por parte de terceros para adelantar su operación. Para el caso de los aeropuertos, la tenencia de pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves resulta excluida de la imposición, por lo que no pueden aplicársele los gravámenes predial o por valorización. De otro lado, se ubica a los puertos, que operan una estructura que los demandantes consideran comparable, pero que no idéntica¹⁴⁵.

117. Ahora bien, desde una perspectiva preliminar y similar a la predicable del estudio de aptitud del cargo, se reconoce que la demanda propone la

¹⁴³ Sentencias C-345 de 2019, C-101 de 2018 y C-673 de 2001.

¹⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-203 de 2021. Recuento elaborado a partir de lo establecido en la sentencia C-345 de 2019.

¹⁴⁵ El numeral 5 del artículo 4 de la Ley 1682 de 2013 establece para los puertos marítimos y fluviales que integran su infraestructura sus vías y canales de acceso, las radas, fondeaderos, canales de acceso, zonas de maniobra, zonas de protección ambiental y/o explotación comercial, los muelles, espigones, diques direccionales, diques de contracción y otras obras que permitan el mantenimiento de un canal de navegación, estructuras de protección de orillas y las tierras en las que se encuentran construidas dichas obras, los que, como se puede ver, son particulares y exclusivos para los puertos fluviales y marítimos.

comparación entre los operadores de infraestructura portuaria y aeroportuaria, indicando que deben soportar una carga tributaria disímil a pesar de adelantar una actividad económica semejante, esto es, la prestación del servicio público de transporte. Así, consideran que, en tratándose del impuesto predial y la contribución por valorización, ciertas infraestructuras aeroportuarias son las únicas excluidas de los gravámenes, mientras que todas las áreas de operación de los puertos fluviales y marítimos estarán, potencialmente, sometidas a la imposición por estos dos conceptos. En este sentido, se advierte de manera preliminar, la existencia de una comparabilidad entre operadores de puertos y aeropuertos y la indicación de un trato diferente, que permite, de momento, el análisis por presunta vulneración del derecho a la igualdad.

118. *Tertium comparationis*. Los tributos a los que se refiere la norma demandada, el impuesto predial y la contribución por valorización, son gravámenes reales¹⁴⁶. En principio, ello conduce a dar protagonismo y prevalencia a criterios asociados a los bienes mismos sobre los que recae la imposición¹⁴⁷, sin que ello signifique dejar de lado otros elementos que, bien estructurados, pueden ofrecer un enfoque valioso desde el punto de vista del principio de igualdad, para el análisis de constitucionalidad de disposiciones de rango legal.

119. En efecto, si se analiza la imposición predial se puede apreciar que no solamente se tiene en cuenta para su estructuración el valor catastral de los inmuebles, una característica únicamente ligada al bien en sí mismo, sino que la intensidad en la imposición también varía de acuerdo con el uso y naturaleza del bien. En general¹⁴⁸, se grava de manera distinta a los predios residenciales de los no residenciales, y en los primeros, se tiene en cuenta su uso. También es importante si los inmuebles se utilizan para parqueaderos, depósitos, clubes, se trata de bienes fiscales o, como en este caso, se destinan para el transporte. También es relevante la forma en la que se posee o se ejerce la propiedad sobre el bien inmueble, pues de aquellas relaciones jurídicas surge la sujeción pasiva del tributo (tenencia, posesión, propiedad, etc.). En este sentido, a pesar de que el bien sigue siendo protagonista fundamental al analizar la sujeción en materia de gravámenes reales, otros criterios también pueden ser relevantes y determinar el alcance de la relación jurídico-tributaria que se establece en estos casos.

120. Siguiendo este enfoque alternativo, la demanda señala varias similitudes entre los operadores en su calidad de sujetos pasivos del impuesto, tales como

¹⁴⁶ Sobre el impuesto predial señaló la Corte Constitucional, en la sentencia C-876 de 2002, que se trata de “un gravamen real constituido a favor del municipio donde está ubicado el bien”, y se aclaró que “[c]omo gravamen real no puede confundirse con el impuesto sobre el patrimonio que es un gravamen personal”. Ver también sentencias C-990 de 2004 y C-393 de 2023.

¹⁴⁷ Por ejemplo, se ha dicho en la jurisprudencia que “es directamente el bien el que se encuentra al origen del tributo [real]” (sentencia C-876 de 2002), o que el objeto del gravamen es “susceptible de ser entendido como tal sin referencia a una persona” (Diego Quiñones Cruz, “El mito del eterno retorno: impuesto sobre el patrimonio en Colombia”. En Revista de Derecho Privado, No. 42, Universidad de los Andes (diciembre de 2009): p. 12).

¹⁴⁸ Debe tenerse en cuenta que la imposición predial está en cabeza de los municipios, por lo que cada uno de ellos está en capacidad de manejar tarifas y criterios distintos.

su naturaleza jurídica societaria, su objeto vinculado al transporte, su papel como operadores y la facultad de cobrar tasas por el uso de la infraestructura. Aunque estas características no están directamente relacionadas con el bien que origina el gravamen real, sí permiten evidenciar semejanzas relevantes en cuanto a la sujeción al tributo. Así, dado que el objeto de comparación no es el tributo en sí mismo, sino la obligación de pago que recae sobre distintos operadores -portuarios y aeroportuarios-, la presente demanda pretende analizar si de la imposición predial respecto de los mencionados operadores surge un tratamiento diferenciado que pueda llegar a ser discriminatorio.

121. Así, el parámetro de comparación que plantea la demanda analizada está fuertemente inspirado por la actividad económica y las facultades de que goza el obligado a sufragar el impuesto y plantea, de manera razonable, que desde esa perspectiva los operadores portuarios y aeroportuarios resultan plenamente comparables. Así, desde la perspectiva de la demanda, los operadores portuarios y aeroportuarios comparten características que obligarían a un trato paritario en materia de imposición predial. En efecto, unos y otros tienen a su cargo bienes de uso público sobre los cuales desarrollan infraestructuras destinadas al transporte. Ambos operan dichas infraestructuras bajo el amparo de contratos de concesión y desarrollan actividades relevantes para el comercio exterior y el transporte en general. Ahora bien, la forma en la que ambos sujetos se relacionan con los bienes gravados es semejante pues, en principio, ciertas infraestructuras de los puertos y de los aeropuertos están dedicadas preferentemente a la operación de las naves o aeronaves, según el caso, y ello justificaría que la exclusión tributaria que se previó para unos, aplique para los otros. Además, también es pertinente advertir que antes de la expedición de la norma acusada, el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012 no contenía ninguna exclusión a favor de los aeropuertos, por lo que, en principio y desde la perspectiva legal, estos y los puertos tenían la misma carga tributaria en materia de impuesto predial y contribución de valoración.

122. Finalmente, concurre otro aspecto que permite la comparación propuesta, de naturaleza normativa. Nótese que la disposición en que se encuentra inserta la expresión analizada refiere indistintamente a los “sujetos pasivos de los impuestos territoriales”, lo que implica que para el legislador ambos bienes de uso público, esto es, los puertos y aeropuertos, son especies dentro de ese género de sujetos pasivos. De esta manera, partiéndose de la base de la racionalidad legislativa en la definición de los elementos estructurales del tributo, resulta claro que ambos supuestos hacen parte de una misma categoría de regulación y, precisamente, el reproche del cargo de inconstitucionalidad es que, a pesar de ello, la expresión objeto de análisis hace una distinción que se estima contraria al principio de igualdad en materia tributaria.

123. En consecuencia, tras evaluar la comparabilidad entre operadores portuarios y aeroportuarios a la luz de un criterio de comparación válido, se identifica prima facie, la afectación del principio de igualdad. En efecto, a pesar de que ambos comparten la forma de relacionarse con los bienes gravados -mediante contratos de concesión-, y que dedican al transporte sus

respectivas infraestructuras, se les da un tratamiento tributario diferenciado. Esta circunstancia fue adecuadamente planteada por los demandantes en su censura, por lo que la Sala Plena procederá a examinar si dicho trato distinto está justificado o no en este caso particular.

7.2. Justificación del tratamiento diferenciado

124. *Intensidad del juicio.* Verificado el cumplimiento de los presupuestos previstos por la jurisprudencia constitucional para la aplicación del juicio integrado de igualdad, la Sala Plena considera que al asunto analizado se debe aplicar un juicio integrado de igualdad de intensidad leve. Dos razones fundamentales conducen a dicha determinación: (i) en primer lugar, porque la cuestión planteada en la presente demanda se refiere a un asunto tributario, respecto del cual el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa (ver *supra*, secc. 6). En efecto, en esta oportunidad se está analizando la norma que dispone un beneficio tributario, consistente en la exclusión de ciertos bienes de la imposición predial. En la conformación de este tipo de beneficios, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, así como el legislador cuenta con amplitud para diseñar los tributos y determinar la forma en la que su finalidad se realizará, la misma deferencia se le extiende cuando establece beneficios como el ahora analizado. Al respecto, la Corte ha destacado que “corresponde al Legislador, la determinación del tipo de tributo a imponerse, de acuerdo con las finalidades y necesidades identificadas para la creación del mismo. En ese mismo sentido, el ejercicio de dichas competencias comprende la facultad de crear exenciones, exclusiones, deducciones, descuentos o cualquier otro tipo de beneficio tributario, que por razones de política económica o social, se consideren necesarios”¹⁴⁹ (subrayas añadidas). (ii) Segundo, pues no se aprecia en el caso la existencia de algún criterio que sugiera la necesidad de agravar la intensidad del juicio. En efecto, en este caso ni se alegó, ni se aprecia por parte de la Sala Plena que la norma analizada pueda afectar el goce de un derecho constitucional fundamental o no fundamental, que exista un indicio de arbitrariedad que afecte gravemente la libre competencia o que las normas estudiadas estén basadas en criterios sospechosos de discriminación.

125. En suma, la Sala Plena no encuentra circunstancia alguna en el presente caso que justifique apartarse de la regla general de aplicación del juicio leve de proporcionalidad para el análisis de asuntos tributarios. En consecuencia, a continuación se examinará si la medida cuestionada (i) persigue una finalidad que no esté prohibida constitucionalmente y (ii) es potencialmente adecuada para alcanzar la finalidad identificada.

126. *Finalidades no prohibidas de la disposición analizada.* En primer lugar, resulta fundamental recordar que la exclusión analizada refiere expresa y únicamente a las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas.

¹⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-265 de 2019. Ver también sentencias C-183 de 1998, C-341 de 1998, C-1107 de 2001, C-250 de 2003, C-748 de 2009, C-913 de 2011, C-766 de 2013 y C-837 de 2013.

Dichas infraestructuras, tal como están denominadas por el legislador, únicamente pueden estar destinadas a la operación aérea, como bien lo sugiere la demanda. Esto quiere decir que los bienes taxativamente mencionados por el Congreso de la República en la determinación de la exclusión, atañen a la operación de aeronaves, pero no de los puertos.

127. Lo anterior indica que el legislador, al establecer la exclusión, quiso únicamente sustraer de la imposición predial a pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, y no a ninguna otra infraestructura ubicada sobre bienes de uso público. En este sentido limitó y circunscribió la exclusión a unos bienes específicos y determinados: tomó la decisión de conceder un beneficio tributario aplicable únicamente a las concesiones aeroportuarias guiado “por sus propios criterios y orientaciones, atendiendo la realidad social y evaluando razones de conveniencia, necesidad, justicia, equidad e igualdad”¹⁵⁰.

128. Lo anterior le permite a la Sala Plena dilucidar dos circunstancias fundamentales para el caso: (i) primero, que quiso especificar, del universo de infraestructuras de transporte ubicadas en bienes de uso público, y operadas mediante concesión, unas cuantas respecto de las cuales quería generar un beneficio tributario, y (ii) segundo, que el legislador determinó pertinente incentivar la operación de aeropuertos mediante el modelo de concesión, destinado a la promoción del turismo y, como se explicará más adelante, el fortalecimiento de las finanzas territoriales.

129. Sobre lo primero, destaca que las infraestructuras referidas en la exclusión diseñada por el legislador, resultan específicas de la operación aérea. En efecto, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, no se encuentran ni tendrían razón de ser dentro de la infraestructura propia de los puertos marítimos o fluviales. Respecto de esta diferencia advirtió la Procuraduría que habría algunas similitudes funcionales entre las infraestructuras de los puertos y aeropuertos, pero que “lo cierto es que los términos ‘pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas’ para las ‘aeronaves’ [...] son conceptos técnicos propios de la ciencia aeronáutica que no pueden ser extrapolados de forma acrítica a la navegación marítima”¹⁵¹. También lo sugirieron el ICDTA y la Aerocivil, al resaltar que el legislador identificó las áreas gravadas exclusivamente para los aeropuertos, y que estructuró el beneficio tributario de la exclusión en virtud de la naturaleza de los mismos, no pudiendo extenderlo a los puertos por sus particularidades y esencias manifiestamente distintas.

130. La Sala Plena considera también que no solo las infraestructuras resultan conceptualmente distintas, sino que son materialmente incomparables respecto de las que se pueden encontrar en los puertos marítimos o fluviales. En efecto, no se puede hablar de pistas o hangares en la operación de barcos, así como tampoco de taxeos o plataformas que se ubiquen en los puertos marítimos o

¹⁵⁰ Corte Constitucional, sentencias C-717 de 2003, C-333 de 2017, C-060 de 2018 y C- 203 de 2021.

¹⁵¹ Concepto de la Procuradora General de la Nación, fl. 4.

fluviales. Los puertos tienen sus infraestructuras propias y particulares que no pueden homologarse ni equipararse a las de los aeropuertos excluidas por el legislador¹⁵², por lo que el objeto fundamental de la imposición y, por supuesto, de la exclusión censurada, atiende a una intención expresa y concreta del legislador de circunscribir el beneficio tributario a un sector específico de la economía. Así, el legislador tuvo razones concretas, asociadas a la naturaleza y cualidades de los bienes excluidos, para disponer el beneficio y, por lo mismo, se reconoce que atiende a criterios que no están prohibidos por la Constitución.

131. En efecto, a pesar de que la situación de los operadores de puertos y aeropuertos pudiera parecer asimilable, lo cierto es que existen diferencias asociadas a los bienes sobre los que recae la imposición que descartan la arbitrariedad en la decisión legislativa. Se recuerda entonces que, al referirse la exclusión a tributos reales, los elementos propios del bien gravado cobran especial relevancia, y precisamente dichas características fueron tenidas en cuenta por el legislador para excluir únicamente a las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, infraestructuras que, por su propia identidad y naturaleza, solo pueden ser destinadas a la operación de aeronaves. En efecto, las mencionadas infraestructuras resultan esencialmente distintas de las vías y canales de acceso, las radas, fondeaderos, zonas de maniobra, zonas de protección ambiental y/o explotación comercial, los muelles, espigones, diques direccionales, diques de contracción y otras obras que permitan el mantenimiento de un canal de navegación, estructuras de protección de orillas y demás, que se encuentran en los puertos, de modo que es posible identificar una razón suficiente, y no prohibida constitucionalmente, para haber dispuesto el tratamiento distinto del que se quejan los demandantes.

132. Ahora bien, existe un segundo eje que permite identificar una finalidad no prohibida constitucionalmente, que adicional al criterio válido de diferenciación de las infraestructuras, justifica la decisión legislativa. En efecto, el Congreso de la República determinó pertinente incentivar la operación de aeropuertos mediante el modelo de concesión, destinado a la promoción del turismo. Este propósito realizó, además, dos propósitos fundamentales:

133. Por un lado, quiso proporcionar una solución a una zona gris normativa que dificultaba la imposición predial por parte de las entidades territoriales en las que operan infraestructuras de transporte ubicadas sobre bienes de uso público. Así, el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019 delimita con claridad las áreas gravadas y no gravadas de los aeropuertos, e infraestructuras de transporte entregadas en concesión, pues especifica reglas claras en las que se define, explícitamente, qué áreas están gravadas y cuáles no (ver *supra*, núm.

¹⁵² El numeral 5 del artículo 4 de la Ley 1682 de 2013 establece para los puertos marítimos y fluviales que integran su infraestructura sus vías y canales de acceso, las radas, fondeaderos, canales de acceso, zonas de maniobra, zonas de protección ambiental y/o explotación comercial, los muelles, espigones, diques direccionales, diques de contracción y otras obras que permitan el mantenimiento de un canal de navegación, estructuras de protección de orillas y las tierras en las que se encuentran construidas dichas obras, los que, como se puede ver, son particulares y exclusivos para los puertos fluviales y marítimos.

88). Esto contribuye a esclarecer las obligaciones tributarias que surgen respecto de las entidades territoriales sobre las que se ubican las infraestructuras y a dotarlas de mecanismos jurídicamente sólidos para exigir los impuestos y contribuciones de las que son titulares¹⁵³. En este sentido, no solo apunta al fortalecimiento de las finanzas de las entidades territoriales al incluir bienes como susceptibles de imposición, sino que lo hace a través de una mejora en la eficiencia del sistema tributario, pues la disposición tal como fue modificada, delimita con claridad qué bienes están gravados y cuáles no, mejorando la seguridad jurídica en el ejercicio de la imposición territorial sobre bienes inmuebles.

134. Por otra parte, tanto el Ministerio de Justicia y del Derecho, como la Procuraduría General de la Nación pusieron de presente en este proceso de constitucionalidad, la intención del legislador de incentivar el turismo mediante la exclusión de aquellas infraestructuras destinadas a la operación de aeronaves, como finalidad subyacente de la reforma normativa. Dicha información, aportada por las autoridades intervinientes, fortalece la convicción de la Sala Plena en torno a que la norma demandada no obedeció a un capricho del legislador, sino que atendió a causas constitucionalmente legítimas, y que llevaban a la delimitación de la exclusión tributaria para cubrir únicamente a las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas destinadas a la operación aérea. En efecto, a pesar de las posibles semejanzas en materia de finalidad -transporte- y mecanismo de operación -concesión- de los operadores portuarios y aeroportuarios, lo cierto es que los aeropuertos en Colombia se dedican preferentemente al transporte de pasajeros¹⁵⁴, mientras que los puertos marítimos y fluviales encuentran como propósito fundamental, la movilización de carga¹⁵⁵. Así, desde la perspectiva del beneficio tributario analizado como medida de fomento del turismo, la decisión de limitar el alcance de la exclusión a los bienes destinados a la operación aérea encuentra justificación y descarta la arbitrariedad legislativa, en tanto enfoca el beneficio tributario en la infraestructura que tendrá mayor repercusión en el transporte de pasajeros.

135. En suma, se aprecia la existencia de razones por las cuales el legislador decidió configurar la exclusión tributaria circunscribiéndola a las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas destinadas a la operación de aeronaves, ninguna de las cuales está prohibida constitucionalmente, que dan

¹⁵³ Al respecto ver *supra* núms. 52-58. Asimismo, intervención del ICDT, en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=86176>.

¹⁵⁴ Por ejemplo, las metas en materia de Plan Estratégico Aeronáutico están expresadas en millones de pasajeros al año. La meta para 2030 es la de movilizar 100 millones de pasajeros al año. Ver, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, DNP, 2019, Tomo I, p. 678. Asimismo, un elemento esencial del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia, Potencia Mundial de la Vida, consiste en ampliar la cobertura del servicio aéreo y aeroportuario para desarrollar la estrategia de “turismo en armonía con la vida”, para llevar a turistas a diferentes ecosistemas estratégicos y áreas ambientales de especial relevancia, como estrategia para convertirse de economías extractivas a economías de servicios. Ver, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia, Potencia Mundial de la Vida, DNP, 2023, p. 202.

¹⁵⁵ Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se indica que “más del 96% del comercio exterior se realiza a través del modo marítimo”. En el mismo sentido, el CONPES 4118, del 14 de julio de 2023, destaca el papel de los puertos en la internacionalización de la economía colombiana, por su importancia en la movilización de carga destinada a la importación y la exportación de bienes.

cuenta de que la decisión de reservar el beneficio impositivo para los operadores de aeropuertos no fue producto de arbitrariedad y, por el contrario, buscó realizar finalidades legítimas, desde la perspectiva constitucional.

136. Finalmente, debe resaltarse que la medida legislativa que contiene la expresión acusada se inserta dentro de un propósito más general, que no solo no está constitucionalmente prohibido sino que es importante, consistente en el fortalecimiento de las finanzas territoriales, de modo que se cumple con la exigencia propia de un juicio leve de proporcionalidad¹⁵⁶. En efecto, revisados los antecedentes legislativos la Corte encuentra que la disposición acusada fue introducida con ese propósito¹⁵⁷, mediante la ampliación del grupo de bienes objeto del impuesto predial y con la finalidad específica de aumentar los ingresos fiscales endógenos de aquellos municipios y distritos en cuya jurisdicción operen aeropuertos. Por lo tanto, en función del contenido de la norma y del trámite parlamentario, la Corte resalta que el legislador quiso aumentar el recaudo de las entidades territoriales, pero sin gravar: (i) ciertas zonas de los aeropuertos usadas por usuarios internos y externos de los aeropuertos, al igual que las áreas en las que están establecimientos mercantiles y en las que se proporcionen bienes y servicios relacionadas con la explotación comercial de los aeropuertos; (ii) los puertos y los aeropuertos no concesionados y (iii) las zonas de los aeropuertos que están destinadas a facilitar la operación de las aeronaves. A juicio de la Sala, es claro que una opción legislativa en este sentido desarrolla importantes aspectos constitucionales y, por ende, no es irrazonable.

137. *La medida prevista por la expresión demandada es potencialmente adecuada para alcanzar las finalidades perseguidas.* Ahora bien, la exclusión de la imposición predial y por valorización, destinada únicamente a las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves resulta adecuada para realizar las finalidades antes enunciadas. En efecto, al enlistar de manera expresa las infraestructuras aeroportuarias excluidas de la imposición territorial, el legislador diferenció adecuadamente por su naturaleza dichas infraestructuras de otras, que pudiendo resultar similares, no cumplen la misma función. Por otra parte, al centrarse la norma en la operación de aeronaves, incentiva el transporte aéreo

¹⁵⁶ Sobre el particular, en la Sentencia C-345 de 2019, que unificó la jurisprudencia sobre esta materia, la Corte indicó: “El escrutinio débil o suave [...] en este tipo de juicio el ejercicio de la Corte se dirige a establecer si la finalidad y el medio utilizado no se encuentran prohibidos por la Constitución y si el medio es idóneo o adecuado para alcanzar el fin propuesto”.

¹⁵⁷ Sobre este aspecto se encuentra que, de acuerdo con lo consignado en la Gaceta 1214 de 2019, p. 6, el artículo acusado fue incluido en la ponencia para segundo debate ante el Senado de la República con el fin de someter “al impuesto predial los bienes de uso público y obras de infraestructura que hoy se encuentran excluidos del impuesto ... Incluye como sujetos pasivos del impuesto predial a tenedores de bienes de uso público portuarios y aeroportuarios entregados en concesión, y establece que la base gravable será equivalente a la proporción del avalúo catastral del bien.”. En ese mismo sentido, en la ponencia para segundo debate ante la Cámara de Representantes se propuso similiar inclusión y con el fin de “gravar con el impuesto predial las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos. No estarían gravadas las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves”. (Gaceta 1213 de 2019, p. 36). En esa misma ponencia se puso de presente la intención del Gobierno de fortalecer las finanzas territoriales mediante dicha ampliación del impuesto predial, así, “el Viceministro General manifestó que la propuesta busca favorecer a las entidades territoriales que tienen aeropuertos, en el sentido de que la explotación del aeropuerto les genere mayores beneficios” (id.).

y, con ello, estimula el turismo, mediante el impulso al medio de transporte más eficaz para la movilización de pasajeros a zonas apartadas o turísticas. De paso, al ser tan concreta la redacción de la norma, dota de instrumentos adecuados y de la seguridad jurídica necesaria para que las entidades territoriales puedan ejercer sus facultades tributarias para la imposición sobre la propiedad inmueble, al especificar uno de los escenarios de exclusión de manera explícita y precisa.

138. **Conclusión.** En síntesis, la Corte concluye que el establecimiento de una exclusión tributaria respecto del impuesto predial y la contribución por valorización, aplicable a las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves, se realizó en este caso, partiendo de la naturaleza y función de dichas infraestructuras, que no resultan asimilables con otras análogas, correspondientes a puertos marítimos y fluviales. Asimismo, se buscó dotar de seguridad jurídica a las entidades territoriales, delimitando de manera concreta y expresa los bienes de uso público sobre los que se puede o no realizar la imposición, dotándolos de la seguridad jurídica necesaria para fortalecer sus finanzas y asegurar su autonomía. También se verificó la intención de promover el turismo mediante el fomento del transporte aeronáutico, propósito que tampoco se encuentra prohibido constitucionalmente. En concordancia con lo anterior, el mecanismo ideado por el legislador, de excluir de la imposición predial y por valorización a las mencionadas infraestructuras se encuentra potencialmente adecuado para la realización de dichas finalidades, razón por la cual se declarará exequible la expresión “las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves” del artículo 150 de la ley 2010 de 2019, que modificó el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, al verificar que no supone lesión o desconocimiento del principio de igualdad.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ÚNICO. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves” del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, “[p]or medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”, por el cargo analizado en esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Presidente
Ausente con excusa

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General