

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, martes, 31 de marzo de 2020



Al responder cite este Nro.
20202100010853

PARA: SECRETARÍA GENERAL

DE: OFICINA JURÍDICA

ASUNTO: Respuesta memorando No. 20203610008663 – Solicitud Concepto Jurídico

En atención al memorando del asunto, por medio del cual solicitó se “*emita concepto jurídico que permita resolver los problemas que pasan a relacionarse (...)*”, esta oficina, previo a absolver la inquietud planteada, procede a realizar las siguientes precisiones:

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Sea lo propio señalar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural, en virtud de la función asignada mediante el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, los conceptos jurídicos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

Así las cosas, en virtud de los principios de economía y celeridad, establecidos en la Constitución Política y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las inquietudes puntuales respecto a los datos, procesos y procedimientos, se deben aclarar agotando el conducto regular, vale decir, acudiendo a la(s) Entidad(es) competente(s) para emitir la decisión en derecho.

En consecuencia, las inquietudes planteadas en el memorando del asunto se abordarán en forma general para su análisis jurídico y dando observancia a lo contenido en el memorando No. 20173001079 del 20 de junio de 2017, anexo, por medio del cual se emitió respuesta al memorando No. 20173000891 en cuyo asunto se citó: “*consulta obligaciones tributarias en materia de impuesto predial a cargo de la ADR respecto a bienes inmuebles donde se encuentran infraestructuras de Distritos de Adecuación de tierras.*” que se anexa como parte integral del presente documento.

1. RESPECTO DEL NUMERAL 1 DE SU SOLICITUD

PREGUNTA

¿Debe asumir la Agencia de Desarrollo Rural las obligaciones generadas con ocasión al cobro del impuesto predial unificado, de los bienes inscritos en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos a favor del extinto INCODER o de alguna de sus entidades antecesoras (HIMAT, INAT, UNAT, INCORA), cuando no existe acto administrativo de transferencia que relacione expresamente el predio causante, cuando estos se encuentren ubicados en los Distritos de Adecuación de Tierras, o al Servicio de los Distritos?

RESPUESTA

La consulta de este numeral se fundamenta en determinar la obligación de la ADR en realizar el pago del Impuesto Predial Unificado de los bienes inmuebles inscritos a favor de entidades antecesoras esta.

Mediante el precitado memorando No. 20173001079 del 2017, se realizó un análisis exhaustivo, tanto del marco normativo como de los conceptos generales desarrollados respecto del Impuesto Predial Unificado, no obstante con el mismo no se abordó puntualmente la inquietud planteada en el primer numeral de su solicitud, razón por la cual esta Oficina procede a referirse puntualmente a la misma, omitiendo los conceptos generales, toda vez que como se refirió fueron expuestos en el memorando adjunto y que, por economía e identidad de objetos, hará parte integral del presente documento.

Es pertinente antes que nada precisar que, el Impuesto Predial Unificado, es un gravamen real que recae sobre bienes raíces y se genera por la existencia del predio.

Ahora bien, la ley no define de manera puntual quiénes tienen la obligación de declarar y pagar el tributo como agentes principales, sin embargo, de la lectura integral que se realiza a la misma, sí se coligen los sujetos pasivos de la obligación.

Lo anterior se advierte en los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990, que rezan:

“ARTÍCULO 13º.- *Contenido de la declaración. Cuando el respectivo municipio adopte la decisión de establecer la declaración del Impuesto Predial Unificado, los*

propietarios o poseedores de predios deberán presentar anualmente dicha declaración en los formularios que prescriba el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, indicando como mínimo los siguientes datos: (...)

ARTÍCULO 14º.- *Base mínima para el autoavalúo. El valor del autoavalúo catastral, efectuado por el propietario o poseedor en la declaración anual, no podrá ser inferior al resultado de multiplicar el número de metros cuadrados de área y/o de construcción, según el caso, por el precio del metro cuadrado que por vía general fijen como promedio inferior, las autoridades catastrales, para los respectivos sectores y estratos de cada municipio. En el caso del sector rural, el valor mínimo se calculará con base en el precio mínimo por hectáreas u otras unidades de medida, que señalen las respectivas autoridades catastrales, teniendo en cuenta las adiciones y mejoras, los cultivos y demás elementos que formen (...)*

(Subrayas propias)

De conformidad con lo anterior, se evidencia que los propietarios de los predios no son los únicos sujetos pasivos del impuesto en mención, como en ocasiones erradamente se ha interpretado. Se observa que la Ley previó una solidaridad entre el propietario y el poseedor tanto para la declaración y avalúo como para el pago del tributo.

En consecuencia, tanto el poseedor como el propietario tienen la obligación de pagar el impuesto, y el respectivo municipio podrá cobrar y perseguir a los dos, o a uno de los dos, la administración tiene la facultad de decidir.

Como soporte de lo anterior, transcribimos los apartes pertinentes de la sentencia proferida por la Sección Cuarta del Honorable Consejo de Estado, número 19420 del 25 de julio de 2013 con ponencia de la Magistrada Martha Teresa Briceño que precisa:

“Así pues, el impuesto predial es un gravamen que recae sobre el predio. Por lo mismo, los propietarios de los predios no son los únicos sujetos pasivos del impuesto en mención, como erróneamente lo sostiene el apelante, puesto que también los poseedores son sujetos pasivos del tributo, como se advierte de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990. A su vez, la solidaridad entre el propietario y el poseedor para el pago del impuesto se deriva del artículo 13 de la Ley 44 de 1990, del cual se desprende que son sujetos pasivos del tributo los propietarios y poseedores, quienes, por tanto, tienen la obligación de declarar y pagar el tributo como obligados principales.”

El artículo 762 del Código Civil Colombiano define la posesión en los siguientes términos:

“La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él.

El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo.”

Así las cosas, si la ADR ostenta la posesión de los bienes inmuebles que, por razones desconocidas, aun se encuentran bajo la titularidad de sus entidades antecesoras y que a la fecha se encuentran extintas, tiene la obligación de asumir y realizar el pago del Impuesto Predial Unificado que le corresponda en los términos legalmente previstos.

2. RESPECTO DEL NUMERAL 2 DE SU SOLICITUD

PREGUNTA

¿Con ocasión a lo dispuesto por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, puede o debe la Agencia de Desarrollo Rural solicitar ante las Secretarías de Hacienda Municipales la exoneración en el pago de Impuesto Predial Unificado? En caso de ser procedente, ¿Debe ser requerida solo sobre aquellos predios en los cuales se encuentre ubicada infraestructura el Distrito o sobre la totalidad del Distrito de Adecuación o Proyecto Estratégico Nacional?

RESPUESTA

En lo que atañe a la facultad o posibilidad que tiene la ADR para solicitar ante las Secretarías de Hacienda Municipales la exoneración en el pago del Impuesto Predial Unificado es pertinente mencionar que, desde el concepto emitido en el precitado memorando del 20 de junio de 2017 sobre el mismo tema, se invitó a “i) (...) revisar los estatutos tributarios de cada municipio ya que al tratarse, el impuesto predial de un impuesto de carácter municipal, es factible que cada municipio consagre una serie de exenciones o exclusiones para el pago de este impuesto, en el entendido que los municipios pueden establecer que este tipo de obras se encuentran excluidos del cobro del impuesto al que se ha venido haciendo referencia; ii) La otra posibilidad es elevar una consulta a cada uno de los municipios donde se encuentra ubicados los Distritos de Adecuación de Tierras, al ser estos los responsables del tributo o en su defecto, al Consejo de Estado Sala de Consulta y servicio Civil, un aspecto de la Ley 1430 de 2010, para clarificar que tiene que ver con la exclusión de bienes de uso público y obras de infraestructura.”.

Lo anterior teniendo en cuenta que, si bien es cierto que el artículo 54 de la ley 1430 de 2010 fija una exclusión en materia de impuesto predial, desde el precitado concepto se sugirió agotar las instancias correspondientes con las entidades competentes a fin de esclarecer el tema y contar con la definición por parte de las autoridades que cuentan con la facultad y competencia para dirimir inquietudes como la que se plasma en el presente documento, ya que como se expuso en el concepto anexo “la duda surge en el alcance de la expresión “obras de infraestructura” pues esta definición podría incluir inmuebles en los que existen obras de infraestructura de servicio público, como lo serían los distritos de adecuación de tierras” así mismo, por los motivos expuestos, se

recomienda interrogar a los competentes acerca del alcance de la interpretación que debe darse respecto de los predios de acuerdo con la inquietud planteada.

3. RESPECTO DEL NUMERAL 3 DE SU SOLICITUD

PREGUNTA

¿Debe la Agencia de Desarrollo Rural realizar directamente o a través de terceros, pagos por concepto de impuesto predial unificado, sobre predios que no se encuentran registrados en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y en consecuencia, no cuentan con folio de matrícula inmobiliaria sino con cédula catastral?

RESPUESTA

En el mismo sentido del anterior numeral, con el memorando No. 20173001079 del 20 de junio de 2017, anexo al presente, fue absuelta la inquietud, en los siguientes términos:

“(…) si no están claramente identificados, se deberá proceder a realizar las respectivas consultas en la plataforma VUR, para efectos de conocer los datos identificadores de los aludidos predios. Si producto de la consulta anteriormente referida, no se obtiene información alguna, se deberá acudir ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, con el fin de conocer la identificación catastral de los predios del área de influencia del respectivo distrito de adecuación de tierras y de ser posible, el número de matrícula inmobiliaria.

(…)

Ahora bien, en caso de que el referido Instituto, no cuente con el número de matrícula Inmobiliaria, se deberá hacer la respectiva consulta ante la Oficina de Registro de Instrumentos públicos correspondiente, a efectos de acceder a la información jurídica de los mismos y en caso de que no exista inscripción a favor de alguna de las entidades del Sector que antecedieron a la Agencia de Desarrollo Rural, como entes ejecutores de la Política de Adecuación de Tierras, se deberán conseguir los soportes documentales que puedan acreditar la propiedad del estado y en consecuencia, analizar cada caso en particular, con el fin de definir la actuación administrativa o judicial a la que haya lugar.”.

De conformidad con lo todo anterior, se concluye que el pago debe realizarlo el propietario o poseedor de los bienes inmuebles que por ley no se encuentren exentos de tal obligación, así como también se reitera la recomendación realizada mediante el concepto anexo, en el sentido de realizar la consulta con las Entidades competentes a fin de obtener la respuesta derivada de las bases de datos oficiales que obren en las mismas. Aunado a lo anterior invitamos a dar plena lectura y observancia a lo conceptuado con anterioridad referente al tema que nos ocupa mediante el memorando que se anexa.

Finalmente, se precisa que el presente concepto se emite en desarrollo de la función prevista en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 y con el alcance establecido en el artículo 28 de la ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

DIEGO E. TIUZO GARCÍA

Anexos: Uno (10 folios)

Copia: N/A



Elaboró: Jenny Alexandra Veira Tovar, contratista, Oficina Jurídica
Revisó: Rosa Estela Padron, Abogada Oficina Jurídica *R.E.P.*
Aprobó: Diego Edison Tiuzo García, Jefe Oficina Jurídica



20173001079
20 JUN 2017
-5-F-



Bogotá, D.C.

2100

MEMORANDO

PARA: SANDRA PATRICIA BORRAEZ DE ESCOBAR
Secretaría General

DE: MARCELA MORALES CALDERÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Asunto: Respuesta Memorando No. 20173000891 "Consulta obligaciones Tributarias en materia de impuesto predial a cargo de la ADR respecto a bienes inmuebles donde se encuentran infraestructuras de Distritos de Adecuación de Tierras".

Apreciada Dra. Sandra

1

En atención al Memorando del asunto, en virtud del cual se consulta a esta Oficina sobre los siguientes aspectos: 1. Si la Agencia de Desarrollo Rural está obligada al pago de impuesto predial sobre los bienes inmuebles en donde se encuentra infraestructura de Distritos de Adecuación de Tierras y frente a los cuales se ha determinado que titular o administradora; 2. Se indique cuál es el trámite que se debe efectuar en aquellos casos que no se cuente con información cierta sobre el registro de estos ante las autoridades competentes, nos permitimos señalar lo siguiente:

Previo a absolver el primer interrogante, consideramos prudente hacer un análisis del marco normativo y jurisprudencial que en la actualidad se aplica al impuesto predial, para luego abordar el caso concreto objeto de consulta.

Marco normativo y jurisprudencial del Impuesto Predial

El marco normativo del impuesto predial se encuentra contenido en las Leyes 44 de 1990¹, 1430 de 2010² y 1607 de 2012³ que modificó el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010.

Los artículos 54 y 60 de la Ley 1430 de 2010, regulan los aspectos de la naturaleza del impuesto predial y los sujetos pasivos del mismo, en los términos que se señalan a continuación:

¹ "Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias".
² "Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad".
³ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

Marcela Morales Calderón
20-06-17
2:46
TRP



ARTÍCULO 54. SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES. <Artículo modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente.> 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 establecimientos mercantiles. 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:

- 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.

2

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.

(...)

ARTÍCULO 60. CARÁCTER REAL DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. El impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido.

Esta disposición no tendrá lugar contra el tercero que haya adquirido el inmueble en pública subaste ordenada por el juez, caso en el cual el juez deberá cubrirlos con cargo al producto del remate.

Para autorizar el otorgamiento de escritura pública de actos de transferencia de dominio <sic> sobre inmueble, deberá acreditarse ante el notario que el predio se encuentra al día por concepto del impuesto predial.

Para el caso del autoavalúo, cuando surjan liquidaciones oficiales de revisión con posterioridad la transferencia del predio, la responsabilidad para el pago de los mayores valores determinados recaen en cabeza del propietario y/o poseedor de la respectiva vigencia fiscal (resaltado fuera de texto).

De las normas anteriormente transcritas, puede concluirse claramente que el impuesto predial al ser calificado como un impuesto real, grava a los inmuebles independiente de la naturaleza jurídica de su titular, es decir, la calificación del titular de un inmueble como entidad pública o privada, en nada afecta la obligación de ser sujeto pasivo del impuesto predial, condición diferente a la de los impuestos personales en los que la naturaleza del contribuyente, es elemento necesario para calificarlo como sujeto pasivo.

Al respecto, debe advertirse que por tratarse de un impuesto de carácter real la excepción que consagra la ley, es relativa a la naturaleza del bien, es decir, si es un bien de uso público o no. Por tanto, los únicos bienes exentos del pago del impuesto predial serán los bienes de uso público, lo que significa que los bienes fiscales si estarían gravados con el aludido impuesto,

Sobre estos puntos la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha venido construyendo una serie de lineamientos jurisprudenciales que han sido objeto de modificación con el paso tiempo, toda vez que al principio se consideraba que gran parte de las entidades públicas, estaban exentas del pago del impuesto predial simplemente por el hecho de ser personas jurídicas de derecho público y limitaba la obligatoriedad del pago a algunas en particular, como los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales.

Sin embargo, a partir del año 2013, se dio un giro jurisprudencial al realizar una interpretación más amplia de las normas que regulaban la materia, llegando a variar su jurisprudencia y empezando a considerar que todas las entidades públicas que hacen parte de la estructura del Estado, están obligadas a pagar el impuesto predial sobre los bienes de que son titulares, siempre y cuando se trate de bienes fiscales, ya que los bienes de uso público están exentos por ley.

A continuación, y para mayor ilustración procederemos a transcribir, apartes de la Sentencia del Consejo de Estado que señala los antecedentes normativos y la línea

3

jurisprudencial sobre el impuesto predial⁴ que si bien puede ser extenso, otorga toda la claridad sobre la evolución de este tema en la mencionada Corporación:

4. Sujetos pasivos del impuesto predial. Precisión jurisprudencial

4.1.- Como se vio en el aparte anterior, esta Sección sostuvo de forma reiterada, desde el año 1994 hasta el año 2011, con fundamento en una interpretación estricta del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, que los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional, eran, por previsión legal, los únicos sujetos pasivos del impuesto predial, lo que excluía implícitamente la posibilidad de que se gravaran los bienes inmuebles de las demás entidades públicas.

No obstante, con base en la providencia del año 2013, transcrita parcialmente en el numeral 3.6 de esta sentencia y, en una interpretación histórica de las normas que regulan el impuesto predial, puede arribarse a una conclusión diferente.

No puede perderse de vista que la Sección no se ha ocupado de manera expresa de definir asuntos como el que nos ocupa. Por eso, en el presente caso, que se trata de bienes fiscales propiedad de una entidad pública diferente a la Aeronáutica Civil –que son los que se han considerado en la línea jurisprudencial relacionada–, esto es, una universidad pública, se hace necesario precisar algunos aspectos afines a la interpretación que debe hacerse del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, incorporado en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal.

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

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

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

⁴ Consejo de Estado Sección Cuarta Sentencia de 29 de mayo de 2014 Rad 23001-23-31-000-2009-00173-01(19661) Consejero Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Sólo en ese sentido pueden entenderse las exenciones que ha decretado el legislador respecto a los bienes de la Nación, de los Municipios y de los Distritos y, sobre las propiedades públicas en general, contenidas en los artículos 21 del Decreto 1226 de 1908, 13 del Decreto 1227 de 1908 y 3 de la Ley 34 de 1920, y la previsión del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, que fue complida en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal vigente.

4.4.- El impuesto predial, como se ha expuesto por esta Sección, es un gravamen de tipo real ya que recae sobre el valor del inmueble sin consideración a la calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta.

Atendiendo tal naturaleza, es que el legislador se ha referido de manera general al hecho gravable del tributo –propiedad, posesión, tenencia o usufructo de un bien inmueble–, sin excluir de manera expresa a las personas jurídicas de derecho público, habida cuenta de que lo determinante es la existencia de la propiedad raíz y no el sujeto que ejerce el derecho de dominio.

En ese sentido, se reitera, los bienes inmuebles de naturaleza fiscal de todas las entidades públicas con personería jurídica de la Nación, y de aquellos entes u organismos autónomos que formen parte de la estructura orgánica del Estado, están gravados con el impuesto predial. Sólo pueden considerarse exentos de este pago los bienes de uso público, dada su naturaleza y uso.

Y eso es así porque los bienes fiscales o patrimoniales son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que el Estado posee y administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad.

4.5.- Dicha finalidad y característica propia del impuesto predial también es reconocida por la doctrina nacional, que afirma que:

"A partir de las disposiciones legales y constitucionales, el IPU [Impuesto Predial Unificado] puede definirse como un tributo municipal, directo y real, cuyo objeto imponible es el patrimonio inmobiliario.

(.....)

La calificación de impuesto real, en oposición a la de impuesto personal, es una distinción que parte de la configuración del aspecto material del hecho generado. En el caso del impuesto predial, el aspecto material se define con total independencia del elemento subjetivo, vale decir: gira en torno a un bien inmueble y no requiere de referencias a un sujeto para su total definición; a contrario sensu, en impuestos personales como el de patrimonio o renta, la delimitación del aspecto material exige la referencia a un sujeto sin la cual no es posible entender la formación del presupuesto objetivo".

4.6.- En ese orden de ideas, dada la finalidad de las normas que regulan el impuesto predial y la intención del legislador, se precisa la tesis que se había adoptado por la Sección.

La regla general hoy, es que estén gravados con el impuesto predial los siguientes bienes:

- a) Los inmuebles de los particulares.
- b) Los inmuebles de naturaleza fiscal, incluidos los de las entidades enumeradas en el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, compilado en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal vigente, no sólo por lo dicho, sino por la claridad que sobre el particular hace la ley en el sentido de gravar expresamente los bienes fiscales de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional.
- c) Los bienes de uso público que sean explotados económicamente, se encuentren en concesión y/o estén ocupados por establecimientos mercantiles, en los términos del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por la Ley 1607 de 2012, ya que sobre ellos se ejerce una actividad con ánimo de lucro.

Recuérdese que la exclusión del impuesto predial esté ligada a un elemento adicional a la simple titularidad pública del bien, como es el hecho de que se trate de bienes de uso público, ya que, como se vio, la finalidad del legislador fue gravar la propiedad raíz o los bienes inmuebles sobre los que se ejerce derecho de dominio, independiente de la naturaleza jurídica del sujeto propietario.

4.7.- Además de lo dicho, la conclusión a la que llega la Sala se refuerza con el desarrollo argumentativo realizado en la sentencia del 24 de octubre de 2013, que fue reseñada en el aparte anterior.

Es claro que para el año 1985, la intención del legislador fue la de incluir como sujetos pasivos del impuesto predial a las entidades del Estado que contaban con personería jurídica y, por ende, podían adquirir bienes raíces –bienes fiscales– para el desarrollo de sus funciones pero que, por su naturaleza y destinación, no pertenecían a todos los habitantes.

En ese entendido, al ampliarse la estructura del Estado y crearse nuevas entidades con personería jurídica, adscritas o vinculadas a la Nación y otros entes u organismos también con personería jurídica pero autónomos e independientes de las Ramas del Poder Público, como ocurre con las universidades públicas, se amplía el sujeto pasivo del impuesto predial, ya que, se repite, éste no está definido en razón a la naturaleza de la entidad pública, sino a la de los bienes que posee o administra –públicos o fiscales–.

A partir de la lectura lo anteriormente transcrito, se llega a la conclusión, que la entidades públicas están obligadas a pagar impuesto predial, sobre los bienes fiscales de que son titulares y no existe ninguna exención a este impuesto, por el simple hecho ser entidades públicas, lo cual si ocurre con los bienes de uso público, los cuales se encuentran exentos del pago del impuesto objeto del presente concepto.

Caso concreto de la Agencia de Desarrollo Rural

Como se expuso en el acápite anterior, la Agencia de Desarrollo Rural, debe pagar impuesto predial, si el mismo es generado por las autoridades municipales correspondientes de los lugares en los que se encuentren ubicados los distritos de adecuación de tierras de los que sea titular y que se consideren como bienes fiscales.

Ahora bien, el interrogante que debemos entrar a dilucidar, es si los inmuebles donde se encuentra la infraestructura de Distritos de Adecuación de tierras, son bienes fiscales o bienes de uso público.

Para tal efecto, debe traerse a colación la definición del artículo 674 del Código Civil, respecto de los bienes de uso público, los cuales se caracterizan porque su uso pertenece a todos los habitantes y se caracterizan por ser inembargables, imprescriptibles e inalienables, ejemplo de estos son las calles, puentes etc.

Por su parte, los bienes fiscales son aquellos que su uso no pertenece generalmente a todos los habitantes y son enajenables, embargables e imprescriptibles.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en múltiples fallos ha definido este tipo de bienes, como se expone a continuación:

"Los bienes fiscales o patrimoniales se encuentran destinados a la prestación de servicios públicos que la administración utiliza de forma inmediata, como por ejemplo los edificios en que funcionan las oficinas públicas. Dentro de esta clase de bienes, también se encuentra lo que se denomina bienes fiscales adjudicables, que son aquellos que la Nación puede traspasar a los particulares que cumplan con las exigencias establecidas en la ley, como es el caso de los bienes baldíos.

Ahora, los bienes de uso público propiamente dicho, que pueden ser por naturaleza o por el destino jurídico, se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales, estar destinados al uso común de todos los habitantes, y por encontrarse fuera del comercio, ser imprescriptibles e inembargables. Están definidos en la ley como aquellos que "su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio" (art. 674 C.C.)³

En otro fallo la Corte, definió los bienes de uso público y fiscales de la siguiente manera:

"Al primer grupo, al de los bienes fiscales, pertenecen aquellos bienes que se encuentran en cabeza de las entidades de derecho público y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones estatales a ellas instituidas. Por su propia naturaleza, el uso de tales bienes no les corresponde a los ciudadanos, pues, según fue mencionado, los mismos son utilizados de forma directa por las autoridades estatales en el giro ordinario de sus actividades públicas, lo que a su vez explica que sobre ellos el Estado tenga pleno derecho de dominio, "igual al

³ Sentencia C-183 de 2003 M-P- Rodrigo Beltrán Sierra

HA

que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes". Según lo ha precisado esta Corporación, aun cuando no se destinen al cumplimiento de funciones públicas, por excepción, hacen parte de esta categoría los llamados bienes fiscales adjudicables, "es decir, los que la Nación conserva 'con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley' dentro de los cuales están comprendidos los baldíos"

En contraste con lo anterior, del segundo grupo, de los bienes de uso público, hacen parte los bienes cuyo uso, goce y disfrute pertenece a la comunidad y se encuentran a su servicio en forma permanente, tal como ocurre con las calles, plazas, parques, puentes, caminos, etc. Conforme con su destinación, los bienes de uso público se caracterizan porque "están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales", razón por la cual el dominio estatal sobre dichos bienes se manifiesta "con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad". Con respecto a los bienes de uso público, en consideración a la utilidad que prestan en beneficio común, el artículo 63 de la Carta Política los reconoce, además, la condición de "inalienables, imprescriptibles e inembargables".⁶

Teniendo en cuenta estas definiciones, consideramos que los inmuebles en los que se encuentran los distritos de adecuación de tierras, cuya titularidad fue transferida a la Agencia de Desarrollo Rural y se encuentra debidamente inscritos, tienen la connotación de bienes fiscales, ya que los mismos no son de libre acceso y uso por parte de los ciudadanos en general, sino exclusivamente del área de influencia de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones.

8

Adicional a lo anterior y a manera de ilustración, para efectos de sustentar la naturaleza de bienes fiscales que para esta Oficina Jurídica, tienen los distritos de adecuación de tierras, debe tenerse en cuenta que un ciudadano no puede entrar al área de bombas o darle el uso que quiera a un canal que haga parte del referido distrito, lo que hace que no cumplan con los requisitos esenciales de los bienes de uso público, como lo son: el uso, goce y disfrute del bien por la comunidad. Además, no debe olvidarse como lo señala la Corte Constitucional, que los bienes fiscales son los que se destinan por lo general a la prestación de los fines estatales, como lo sería prestar el servicio público de adecuación de tierras.

De igual forma, existe otro elemento que llevaría a pensar que son bienes fiscales y este es la enajenabilidad establecida en la ley que regula el subsector de adecuación de tierras. En efecto, la Ley 41 de 1993, regula el servicio público de adecuación de tierras y allí establece que las entidades ejecutoras, es decir, las que construyen los distritos de adecuación de tierras, pueden cobrar un valor de recuperación de inversión a los beneficiarios de las obras y cuando estos hayan cancelado el valor de la inversión en que incurrió el Estado, entregar en propiedad a la asociación de usuarios el distrito construido y estos inmuebles entraran a formar parte del patrimonio de esa asociación, lo que

⁶ Corda Constitucional. Sentencia C-082 de 2014 M.P. Luis Guillermo Guerrero

significa que los distritos de adecuación de tierras, construidos en el marco de la Ley 41 son enajenables, por lo tanto, se elimina una de las características de los bienes de uso público, esta es, el carácter de inalienables.

Al respecto, el artículo 23 de la Ley 41 de 1993 establece, lo siguiente:

"Artículo 23. Una vez recuperado el valor de las inversiones públicas, las obras y demás bienes al servicio del Distrito ingresarán al patrimonio de la respectiva asociación de usuarios".

En este punto, vale la pena tener en cuenta la existencia de otro antecedente normativo que nos permite sustentar la tesis a la que hemos venido haciendo referencia, respecto de la naturaleza de bienes fiscales de los distritos de adecuación de tierras, esto es, la Ley 1152 de 2007, que permitió en su momento al extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, transferir la propiedad de distritos de adecuación de tierras, como sucedió con la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de los ríos Coello y Cucuana- USOCOELLO, la cual ha venido cancelando el valor del mismo al Estado.

Si bien es cierto, en la actualidad estas ventas no son posibles por la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152 de 2007, por motivos que no tienen que ver con la transferencia de la propiedad de dichos bienes, este es un antecedente que indica que estos bienes, tienen connotación de bienes fiscales, más que bienes de uso público.

En conclusión, los inmuebles donde se encuentra infraestructura de Distritos de Adecuación de Tierras cuya titularidad recaiga en la Agencia de Desarrollo Rural, al ser considerados, por las razones expuestas en el presente documento, como bienes fiscales y al estar obligadas las entidades públicas a pagar impuesto predial por este tipo de bienes, sería viable que un municipio, si su estatuto tributario, así lo establece, considerar como sujeto pasivo de este impuesto a la Agencia de Desarrollo Rural.

Ahora bien, existen dos posibilidades que podrían explorarse para determinar si en realidad la obligación de pagar el impuesto predial existe, a pesar de que los inmuebles se califiquen como bienes fiscales, a saber: i) La primera posibilidad es revisar los estatutos tributarios de cada municipio ya que al tratarse, el impuesto predial de un impuesto de carácter municipal, es factible que cada municipio consagre una serie de exenciones y exclusiones para el pago de este impuesto, en el entendido que los municipios pueden establecer que este tipo de obras se encuentren excluidas del cobro del impuesto al que se ha venido haciendo referencia; ii) La otra posibilidad es elevar una consulta a cada uno de los municipios donde se encuentran ubicados los Distritos de Adecuación Tierras, al ser estos los responsables del tributo o en su defecto, al Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, para clarificar un aspecto de la Ley 1430 de 2010, que tiene que ver con la exclusión de bienes de uso público y obras de infraestructura.

9

En efecto, al revisar el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, se establece la siguiente exclusión: **"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 establecimientos mercantiles"** (negrillas fuera del texto).

Al respecto, es importante señalar que el tema de bienes de uso público lo ha tratado la jurisprudencia y es claro que estos no pagan impuesto predial, la duda surge en el alcance de la expresión "obra de infraestructura", pues esta definición podría incluir inmuebles en los que existen obras de infraestructura de servicio público, como lo serían los distritos de adecuación de tierras.

Finalmente, respecto al segundo interrogante de la consulta elevada, esto es, que se indique cuál es el trámite que se debe efectuar en aquellos casos que no se cuente con información cierta sobre el registro de estos ante las autoridades competentes, nos permitimos señalar que no es claro para esta Oficina Jurídica, si los distritos que se encuentran en esta situación, están identificados o no.

En tal sentido, debemos advertir que si no están claramente identificados, se deberá proceder a realizar las respectivas consultas en la plataforma VUR, para efectos de conocer los datos identificadores de los aludidos predios. Si producto de la consulta anteriormente referida, no se obtiene información alguna, se deberá acudir ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC, con el fin de conocer la identificación catastral de los predios del área de influencia del respectivo distrito de adecuación de tierras y de ser posible, el número de matrícula inmobiliaria.

10

Ahora bien, en caso de que el referido Instituto, no cuente con el número de matrícula inmobiliaria, se deberá hacer la respectiva consulta ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, a efectos de acceder a la información jurídica de los mismos y en caso de que no exista inscripción a favor de algunas de las entidades del Sector que antecedieron a la Agencia de Desarrollo Rural, como entes ejecutores de la Política de Adecuación de Tierras, se deberán conseguir los soportes documentales que puedan acreditar la propiedad del Estado y en consecuencia, analizar cada caso en particular, con el fin de definir la actuación administrativa o judicial a la que haya lugar.

El presente concepto se emite en desarrollo de la función prevista en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 y con el alcance establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,



MARCELA MORALES CALDERÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Julio Daza Hernández, Contratista Oficina Jurídica.