

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, jueves, 03 de diciembre de 2020

20202100037963

Al responder cite este Nro.
20202100037963

PARA: EDUARDO CARLOS GUTIÉRREZ NOGUERA, Vicepresidente de Integración Productiva

DE: Jefe de la Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta memorando No. 20203300030983– Solicitud Concepto Jurídico pago de impuesto predial

En atención al memorando del asunto de fecha 21 de octubre de 2020, radicado en esta Oficina el día 5 de noviembre del año en curso, por medio del cual solicitó se “*emita concepto jurídico sobre la obligación imputada por algunos municipios a la Agencia por el pago del impuesto predial de los terrenos sobre los cuales está construida la obra civil de infraestructura de los distritos de adecuación de tierras tales como embalses, presas, canales, tuberías, sedimentadores, estaciones de bombeo, casas de máquinas, etc... (...)*”, procedemos a pronunciarnos en los siguientes términos:

- 1. RESPECTO DEL PRIMER INTERROGANTE DE SU SOLICITUD:** “*¿Si no se incluyen las presas y las otras obras públicas, entonces las obras civiles de infraestructura de los distritos de adecuación de tierras no deben pagar el impuesto predial, y ¿tampoco la compensación del impuesto predial de que trata el literal anterior?*”

RESPUESTA

En el sistema normativo colombiano han sido previstos varios métodos de interpretación, de los cuales la mayoría han sido contemplados en el Código Civil Colombiano y desarrollados por la Corte Constitucional¹.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo objeto de interrogante, esta Oficina Jurídica considera que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 56 de 1981, se debe interpretar atendiendo el criterio gramatical, también denominado como método de interpretación exegético, establecido en el artículo 27 del Código Civil, que consiste en el deber de aplicar las normas en su tenor literal cuando éste sea claro, atendiendo al sentido de las

¹ Concepto ADR OJ Rad N° 20202100011393 del 14 de abril de 2020

palabras y, cuando el legislador lo haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará su significado legal. (Artículo 28 del Código Civil).

A modo ilustrativo procedemos a citar textualmente la norma² objeto de consulta, así:

“Artículo 4º. La entidad propietaria de las obras reconocerá anualmente a los municipios de que trata el artículo 1º. de esta ley.

*a) Una suma de dinero que **compense** el impuesto predial que dejen de percibir por los inmuebles adquiridos;*

*b) El **impuesto predial** que corresponda a los edificios y a las viviendas permanentes de su propiedad, sin incluir las presas, estaciones generadoras u otras obras públicas ni sus equipos.”* (Resaltado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, se puede establecer que en los literales del artículo 4 de la Ley 56 de 1981 existen dos variables independientes y excluyentes teniendo en cuenta que el literal “a” se refiere a la compensación por ausencia de obligatoriedad de pago del impuesto predial, mientras el “b” al impuesto predial propiamente dicho.

Así las cosas, es consecuente que el segundo literal excluya, entre otros, a las “obras públicas”, toda vez que como se ha manifestado en anteriores oportunidades y en concordancia con el análisis realizado en la solicitud de concepto, sobre éstas no existe la obligatoriedad de pagar el impuesto predial.³

Ahora bien, respecto de las preguntas formuladas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, no es obligatorio el pago del impuesto predial respecto de las obras civiles de infraestructura y ante tal ausencia de obligatoriedad, se concluye que si procede el pago de la compensación de que trata el literal “a” en los términos del mismo.

2. RESPECTO DEL SEGUNDO INTERROGANTE DE SU SOLICITUD “¿Debe asumir la Agencia esa obligación teniendo en cuenta que algunos de los distritos de adecuación de tierras son incluso más antiguos que la misma Ley? ¿Aplicaría con los proyectos estratégicos de Ranchería, Triángulo del Tolima y Tesalia Paicol?”

RESPUESTA

Para la presente inquietud, en virtud del ya aludido criterio de interpretación gramatical de la norma del párrafo del artículo 5º de la Ley 56 de 1981, atendiendo al sentido

² Ley 56 de 1981

³ Artículo 177 de la Ley 1607 de 2012 “(...) 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.” (subraya propia)

corriente de las palabras, se colige que el pago de la suma para fondos especiales de que trata el artículo 5° debió sufragarse así: el primer 50% “en la fecha de apertura de la licitación de las obras civiles principales” y el valor restante “a medida que se registre la escritura de cada uno de los predios que se adquieran”.

Es propio destacar que el detalle de las obras de qué trata la Ley 56 de 1984, fue desarrollado en el artículo 2° del Decreto 1324 de 1995⁴, por lo que para que se pueda dar aplicación de la misma, es fundamental que las obras de los distritos de adecuación de tierras objeto de consulta se encuentren enmarcadas dentro de la definición presentada por la norma referida, motivo por el cual se solicita que el área técnica de la Vicepresidencia de Integración Productiva realice el respectivo análisis técnico y se identifiquen conforme la normativa citada, las obras de los Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad de la Agencia.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que tal y como se menciona en la solicitud del asunto, dado que los predios en donde existen obras civiles de infraestructura de los Distritos de Adecuación de Tierras fueron adquiridos por las Entidades antecesoras a la ADR, se podría deducir que el pago de la obligación ya fue cumplido y no tendría que asumirlo esta Agencia, no obstante, con el fin de contar con la certeza necesaria, se recomienda consultar con las entidades o dependencias competentes e idóneas⁵ que puedan brindar la información acerca de la situación tributaria de los bienes inmuebles y teniendo en cuenta que esta Oficina desconoce el detalle e identificación de los predios a que se refiere en su inquietud, una vez se cuente con los datos necesarios, la consulta

⁴ **“Artículo 2°.** Para los efectos del inciso primero del artículo 5 de la Ley 56 de 1981, se entiende por obras civiles principales:

A) Captación: Estructura destinada a tomar o captar el agua cruda de fuentes superficiales, subterráneas, embalses, pozos o aguas lluvias incluidas todas las obras complementarias requeridas para su funcionamiento;

B) Aducción: Conducto utilizado para transportar el agua desde la captación hasta el tanque desarenador, cuando este último es requerido.

Para el efecto podrán utilizarse canales (abiertos o cerrados) o tubería a flujos libres o a presión por bombeo. De igual manera, incluye las obras complementarias requeridas para su funcionamiento;

C) Desarenador: Tanques (de concreto, mampostería o materiales similares) con características especiales para realizar una primera fase de sedimentación del agua cruda. De igual manera, incluye las obras o elementos complementarios para su funcionamiento;

D) Conducción: Estructura que transporta el agua desde la captación, o desde el desarenador en caso de existir, hasta la planta potabilizadora o de tratamiento.

Para el efecto podrán utilizarse canales (abiertos o cerrados) o tuberías a flujos libre o a presión por bombeo. De igual manera incluye las obras complementarias requeridas para su funcionamiento;

E) Estación de bombeo: Instalación compuesta básicamente por obras civiles de protección, equipos de bombeo, instalaciones complementarias de tipo hidráulico y eléctrico, y área de administración en caso de ser necesario.

Esta puede requerirse en la captación, la aducción, la conducción, la planta de potabilización, o tratamiento, o en el tanque de almacenamiento;

F) Planta de potabilización o de tratamiento: Sistema de instalaciones hidráulicas destinadas a realizar los procesos de potabilización o tratamiento del agua. De igual manera, incluye área de administración, depósitos y laboratorios;

G) Tanque de almacenamiento: Estructura (en concreto, mampostería, metálicos u otros materiales similares) utilizada para almacenar el agua antes de su distribución. De igual manera, incluye las obras o elementos complementarios para su funcionamiento;

H) Red de distribución: Conjunto de tuberías a presión destinadas a distribuir el agua a los usuarios del servicio a través de las conexiones domiciliarias correspondientes”.

⁵ Gestión documental– SG – ADR, Patrimonio Autónomo de Remanentes del INCODER –PAR INCODER, Entidades Liquidadas del MADR, entre otros.

puede ser elevada directamente por el área técnica de la Vicepresidencia de Integración Productiva.

Así las cosas, respecto de la inquietud puntual acerca de si “*Debe asumir la Agencia esa obligación*” es preciso destacar que el artículo 12 del Decreto Ley 2365 de 2015 dispuso:

“Artículo 12. *Transferencia de bienes afectos al servicio. El Liquidador deberá realizar el inventario físico detallado de los bienes, activos, cartera y derechos que tengan relación con el objeto asignado a la Agencia de Desarrollo Rural y a la Agencia Nacional de Tierras y que estén vinculados directamente con el ejercicio de sus funciones.*

Inventariados los bienes, activos y derechos, estos se transferirán a título gratuito, tal como lo disponen los decretos ley de creación de las citadas agencias. La transferencia se realizará mediante acta de entrega suscrita por el liquidador del Incoder, en Liquidación, y por los representantes legales de las Agencias o sus delegados, actas que serán registradas en las respectivas oficinas de registro, cuando a ello hubiere lugar.”. (subraya propia).

Consuetudinariamente, se conocen las figuras jurídicas de donación, traspaso, transferencia y cesión a título gratuito, sin embargo las expresiones “traspaso” y “transferencia” no tienen en derecho un contenido propio y constituyen nombres genéricos o comunes para designar operaciones jurídicas traslaticias de dominio que están adecuadamente definidas en algunos de los títulos y modos descritos en el Código Civil Colombiano, el cual en ocasiones utiliza la palabra “transferencia” o “transmisión” para referirse al movimiento del dominio u otros derechos de una cabeza a otra, pero en tales casos no se especifica ni título ni modo.

Aunado a lo anterior, el Código Civil Colombiano prevé en su Título XIV los modos de extinguirse las obligaciones, y en su Capítulo VIII dispone sobre “PAGO CON SUBROGACION”, así:

“ARTICULO 1666. *La subrogación es la transmisión de los derechos del acreedor a un tercero, que le paga.*

ARTICULO 1667. *Se subroga un tercero en los derechos del acreedor, o en virtud de la ley o en virtud de una convención del acreedor.*

(...)

ARTICULO 1670. <EFECTOS DE LA SUBROGACION>. *La subrogación, tanto legal como convencional, traspasa al nuevo acreedor todos los derechos, acciones y privilegios, prendas e hipotecas del antiguo, así contra el deudor principal, como contra cualesquiera terceros, obligados solidaria y subsidiariamente a la deuda.”.*

En virtud de lo expuesto, dado que el pago del impuesto predial es un gravamen real que recae sobre bienes raíces y se genera por la existencia del predio, de acuerdo con lo

dispuesto en la ley y en los conceptos emitidos con anterioridad por esta Oficina⁶, 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, en caso de que no se haya efectuado el respectivo pago por parte de las entidades antecesoras y, si hoy la ADR es propietaria o poseedora deberá, salvo pacto contractual en contrario⁷, asumirlo.

Finalmente, es preciso destacar que a los impuestos territoriales (como es el caso del impuesto predial) le aplican las normas procedimentales contenidas en el Estatuto Tributario Nacional⁸, de acuerdo con esto, en cada caso en particular deberá revisarse lo que respecta a la “PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO” dispuesta en el artículo 817 del E.T., el cual dispone que es de 5 años contados a partir de las previsiones legalmente dispuestas.

3. RESPECTO DEL TERCER INTERROGANTE DE SU SOLICITUD: “(...) nos informe de manera clara y de conformidad al Decreto Ley 2364 de 2015 y demás normas aplicables qué dependencia de la Agencia de Desarrollo Rural (...), tendría la competencia de solicitar recursos públicos a efectos de sufragar las obligaciones por concepto de pago de impuesto prediales municipales para las próximas vigencias, teniendo en cuenta las obligaciones ya generadas.”

RESPUESTA

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 respecto a los procesos y procedimientos de la Agencia se deben aclarar agotando el conducto regular, vale decir, acudiendo al funcionario competente o a quien deba tomar la decisión.

⁶ Radicado Nos. 20173001079 del 20 de junio de 2017 y 20202100010853 del 31 de marzo de 2020

⁷ Caso contratos AOM

⁸ **Artículo 59 de la ley 788 de 2002 PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL.** Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.

De conformidad con lo todo anterior, no es jurídicamente procedente que esta Oficina atienda la inquietud en los términos planteados, teniendo en cuenta que en el desarrollo de un concepto jurídico no es procedente emitir juicios de valor, atribuir responsabilidades, asignar competencias o resolver situaciones particulares, y en el evento que esta Oficina tomara una decisión en esta vía, en un caso que no le compete, implicaría excederse en sus funciones lo que acarrearía la respectiva responsabilidad disciplinaria.

Finalmente, es procedente informarle que con lo legalmente dispuesto y de acuerdo con lo conceptuado por esta Oficina mediante los memorandos con radicado Nos. 20173001079 del 20 de junio de 2017 y 20202100010853 del 31 de marzo de 2020, se concluye que el pago del impuesto predial debe sufragarlo el propietario o poseedor de los bienes inmuebles que por ley no se encuentren exentos de tal obligación⁹, el pago de la tarifa por compensación se realizará a los municipios que dejen de percibir pago del citado impuesto en los términos de la Ley 56 de 1981 y, dada la temporalidad en la cual legalmente correspondía realizar el aporte a los fondos especiales de que trata el artículo 5° ibídem, es probable que por dicho aspecto el predio haya sido entregado saneado a esta Agencia, sin perjuicio de la obligación de adelantar las consultas particulares respecto de la situación tributaria actual los bienes raíces que se encuentren dentro del inventario de la ADR.

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 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

CLAUDIA PATRICIA PEDREROS CASTELLANOS

Anexos: N/A

Copia: N/A

Elaboró: Jenny Alexandra Veira Tovar, contratista, Oficina Jurídica 
Revisó y aprobó: Nhazly Marcela Correa Bustos, contratista, Oficina Jurídica 

⁹ Artículo 54 y 60 de la Ley 1430 de 2010