

20173001065  
20 JUN 2017  
4-F

2100

Bogotá D.C.

**MEMORANDO**

**PARA:** SANDRA PATRICIA BORRÁEZ DE ESCOBAR  
Secretaría General

**DE:** MARCELA MORALES CALDERÓN  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**REF.:** Respuesta Memorando Interno 20173000897 de fecha 2 de junio de 2017.

Cordial saludo,

En atención al memorando de la referencia, en el cual la Secretaría General realizó consulta respecto del Predio Lérída, transferido por el INCODER a ésta Agencia mediante Resolución No. 01411 de 2016<sup>1</sup>, y solicitó colaboración con el fin de aclarar algunos aspectos advertidos por la mencionada dependencia, ésta Oficina se permite manifestar que:

1. En cuanto a la consulta referente al mecanismo jurídico que se debe adelantar en procura de que se pueda efectuar el registro del Predio Lérída en su totalidad a favor de la Agencia de Desarrollo Rural, teniendo en cuenta que mediante Resolución No. 01411 de 2016 solamente se transfirió el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 352-11206 y se omitió la transferencia del predio identificado con folio de Matrícula Inmobiliaria No. 352-11207, la Oficina Jurídica considera que lo primero es determinar quién detenta la titularidad del predio en mención.

Al respecto, es preciso señalar que pueden existir los siguientes escenarios:

- a) El INCODER en liquidación entregó al Patrimonio Autónomo de Remanentes el predio identificado con Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 352-11207

<sup>1</sup> "Por medio de la cual se Transfiere a Título Gratuito el derecho pleno de dominio y posesión del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 352-11206 de Lérída, Departamento de Tolima a la AGENCIA DE DESARROLLO RURAL".

*Handwritten signature*

El artículo 29 del Decreto 2365 de 2015<sup>2</sup>, señala respecto a la constitución del Patrimonio Autónomo, que *“a la terminación del plazo de la liquidación, el Liquidador podrá celebrar contratos de fiducia mercantil en los términos del artículo 35 del Decreto 254 de 2000, modificado por el artículo 19 de la ley 1105 de 2006”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, se suscribió contrato de fiducia mercantil No. 072 de 2016 entre el INCODER en liquidación en calidad de fideicomitente<sup>3</sup> y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – Fiduagraria S.A. en calidad de Fiduciario, con el objeto de Constituir un Patrimonio Autónomo de Remanentes en virtud Decreto 1850 de 2016<sup>4</sup>, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La cláusula segunda del aludido Contrato señala que una de las actividades que debe desarrollar el Patrimonio Autónomo de Remanentes es *“la recepción del derecho de propiedad, así como la administración y enajenación de los activos de propiedad del INCODER EN LIQUIDACIÓN (...)”*.

Sin embargo, el mencionado contrato también señala que *“Después de extinguida legalmente la persona jurídica de INCODER EN LIQUIDACIÓN, el presente contrato continuará vigente y con plenitud de sus efectos. En ese evento, la calidad de FIDEICOMITENTE será ostentada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad que emitirá las instrucciones a través del COMITÉ FIDUCIARIO, sin perjuicio de la facultad para formular requerimientos y solicitar informes directamente a la sociedad fiduciaria”*<sup>5</sup>.

Conforme a ello, y de verificarse que el INCODER en liquidación entregó al Patrimonio Autónomo de Remanentes el predio identificado con Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 352-11207, y teniendo en cuenta que la persona jurídica INCODER en liquidación ya se extinguió, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Comité Fiduciario, deberá solicitarle al Patrimonio Autónomo de Remanentes que transfiera el mencionado predio a la Agencia de Desarrollo Rural.

- b) El INCODER en liquidación entregó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el predio identificado con Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 352-11207.

En este escenario, es importante tener en cuenta lo señalado en el artículo 14 del Decreto 2365 de 2015, que establece respecto de la subrogación de derechos y obligaciones y traspaso de bienes de la masa de la liquidación,

<sup>2</sup>Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones”.

<sup>3</sup> Una vez se concluya el proceso liquidatorio el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumirá la calidad de Fideicomitente.

<sup>4</sup>Por medio del cual se modifican los artículos 16 y 22 del Decreto 2365 de 2015, se adoptan medidas con ocasión del cierre de la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER en Liquidación, y se dictan otras disposiciones”.

<sup>5</sup> Página 4. Contrato de Fiducia Mercantil de Administración, pagos fid-072-2016. Suscrito entre la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A – Fiduagraria S.A. y el INCODER en liquidación.



que “El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural subrogará en las obligaciones y derechos INCODER en Liquidación una vez queden en firme el acta final de liquidación y se declare terminado el proceso de liquidación de la Entidad. Copia auténtica del acta deberá ser inscrita en las oficinas de registro correspondientes.

(...)”.

Lo anterior permite colegir que al omitir la transferencia del predio con Folio con Matrícula Inmobiliaria No. 352-11207 a la Agencia de Desarrollo Rural, y como consecuencia del *traspaso de bienes de la masa de la liquidación*, puede que el referido inmueble haya sido transferido mediante el Acta de la liquidación final al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como bien de la masa de la liquidación, caso en el cual el Ministerio sería la entidad encargada de hacer la transferencia del mencionado Folio de Matrícula a esta Agencia.

c) La titularidad del bien la tiene el extinto INCODER

Lo primero que se debe tener en cuenta para estudiar este escenario, es que la titularidad del predio identificado con Folio con Matrícula Inmobiliaria No. 352-11207 la tendría el INCODER, entidad ya extinta, como consecuencia de no haberlo entregado ni al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ni al Patrimonio Autónomo de Remanentes, conforme a los supuestos anteriormente expuestos.

En este caso se crea la posibilidad de re aperturar el proceso liquidatorio, teniendo en cuenta que en el escenario de la Ley 222 de 1995<sup>6</sup>, si aparecen nuevos bienes que no fueron denunciados, se debe re aperturar la liquidación para vincular los mismos<sup>7</sup>.

Aunado a ello, la Superintendencia de Sociedades, ha manifestado que la mencionada figura opera “cuando quiera que aparezcan nuevos bienes o cuando el liquidador haya dejado de adjudicar bienes que ya estaban inventariados, sin que ha sido regulada ninguna otra circunstancia diferente”.<sup>8</sup>

Lo anterior, tiene aplicación en el caso objeto de estudio, teniendo en cuenta que el Decreto 254 de 2000 “Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional” señala en el inciso segundo del artículo 1 que “En lo no previsto en el presente decreto deberán aplicarse, en lo pertinente, las disposiciones del estatuto orgánico del sistema financiero y del Código de Comercio sobre liquidación, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad”.

<sup>6</sup> “Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones”.

<sup>7</sup> Concepto 220-15259 del 21 de marzo de 2007, expedido por la Superintendencia de Sociedades.

<sup>8</sup> Oficio 220-079569 de 22 de junio de 2015, expedido por la Superintendencia de Sociedades.

Así las cosas, en caso de que se re aperture el proceso liquidatorio, se podrá proceder a transferir el predio objeto de la omisión a la Agencia de Desarrollo Rural.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el INCODER en liquidación realizó la transferencia del bien a través de Resolución No. 1411 del 30 de noviembre de 2016 *"Por medio de la cual se transfiere a título gratuito el derecho pleno de dominio y posesión del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 352-11206 de Lérida, Departamento del Tolima a la AGENCIA DE DESARROLLO RURAL"*.

Lo señalado, permite concluir que para realizar la transferencia total del Predio Lérida, se debe emitir acto administrativo (resolución) mediante el cual se transfiera a título gratuito el inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. 352-11207.

La mencionada Resolución, debe señalar respecto del bien que se va a transferir, la siguiente información: el Folio de Matrícula Inmobiliaria; la cédula catastral del predio; el municipio y el departamento en el que se encuentra ubicado el inmueble; así como el valor contable del mismo, teniendo en cuenta la certificación que para el efecto, expedirá el respectivo Contador, dependiendo de los escenarios anteriormente expuestos, certificación que a su vez deberá contener el valor del predio en los libros de edificación y el valor en los libros de terreno.

Posterior a ello, el acto administrativo debe registrarse ante la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos, para perfeccionar el proceso de transferencia a título gratuito del bien inmueble.

2. De igual forma, en lo relacionado al segundo interrogante de la consulta de la referencia, respecto a la solicitud No. 20161166983 radicada en esta Entidad el 13 de octubre de 2016, referente a la transferencia del bien inmueble a la Alcaldía del Municipio de Lérida, en calidad de comodato, con el fin de desarrollar un proyecto articulador de la cadena productiva piscícola, consistente en la construcción de una planta regional de beneficio de pescado, la Oficina Jurídica se permite manifestar que, previo a definir la viabilidad jurídica del comodato, es necesario contar con un concepto técnico de la autoridad competente, mediante el cual se defina la viabilidad de desarrollar el aludido proyecto en este predio, y adicionalmente, se establezca la pluralidad de beneficiarios del mismo.

Ahora bien, en lo relacionado al aspecto jurídico del comodato, el artículo 2200 del Código Civil, consagra que *"es un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella y con cargo de restituir la misma especie después de determinar el uso"*.

Así mismo, el artículo 2202 del mismo Código, señala que *“el comodatario no puede emplear la cosa sino en el uso convenido, o a falta de convención en el uso ordinario de las de su clase.*

*En el caso de contravención podrá el comodante exigir la reparación de todo perjuicio, y la restitución inmediata, aun cuando para la restitución se haya estipulado plazo”.*

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>9</sup> ha manifestado que *“las entidades públicas pueden celebrar contratos de comodato con entidades públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo”.*

Conforme a lo antes expuesto, se concluye que la Agencia de Desarrollo Rural, está en capacidad de entregar en comodato un inmueble de su propiedad, siempre y cuando el contrato se realice con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo.

Aunado a lo anterior, si bien es cierto que la característica principal del contrato de comodato es la gratuidad, si debe señalarse expresamente que el mantenimiento del predio y el pago del impuesto predial y demás, es obligación del comodatario, teniendo en cuenta que es quien tiene el deber de cuidarlo y mantenerlo, para que al momento de restituir el bien, este se encuentre en las mismas condiciones en las que fue entregado.

3. Respecto al interrogante relacionado con la obligación de la Agencia de Desarrollo Rural en el pago del impuesto predial y demás que recaigan sobre los bienes que por la naturaleza de la Agencia y conforme al Decreto Ley 2364 de 2015 estén a su cargo, nos permitimos manifestar que:

En reiterada jurisprudencia, el Consejo de Estado ha manifestado que *“El impuesto predial, es un gravamen de tipo real ya que recae sobre el valor del inmueble sin consideración a la calidad del sujeto pasivo<sup>10</sup> 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*

<sup>9</sup>Consejo de Estado. Sección Tercera Sala de lo Contencioso Administrativo. M.P. Ramiro Saavedra Becerra. Rad. 25000-23-31-000-1996-02562-01(15466)

<sup>10</sup>Artículo 54 de la Ley 1430 de 2010. *“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”.*

*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 que 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”.*

Conforme a lo expuesto, se concluye que las Entidades Públicas están obligadas a pagar impuesto predial sobre los bienes fiscales de los que son titulares.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que mediante Resolución No. 1411 del 30 de noviembre de 2016, suscrita por el Liquidador del INCODER, Doctor Mauro Rodrigo Palta Cerón, únicamente se transfirió a la Agencia de Desarrollo Rural el inmueble ubicado en el municipio de Lérida – Tolima, identificado con folio de Matrícula Inmobiliaria No. 352-11206 y no el inmueble con Matrícula Inmobiliaria No. 352-11207, el llamado a responder por las obligaciones relacionadas con el pago del impuesto predial y las demás, de este último, será quien detenta la titularidad del mismo.

Aunado a lo anterior, la Agencia de Desarrollo Rural, solo podrá responder por las mencionadas obligaciones, cuando se haya perfeccionado la transferencia del inmueble, esto es, cuando se registre ante la Oficina de Instrumentos Públicos el acto administrativo por medio del cual se llevó a cabo la respectiva transferencia.

4. Finalmente, en cuanto a la presunta ocupación indebida por parte del INCODER de los lotes de propiedad del municipio de Lérida, colindantes a los lotes de propiedad del INCODER, hoy Agencia de Desarrollo Rural, la Oficina Jurídica considera que lo primero es documentar (fotografías, informes, entre otros) en qué consiste la presunta ocupación, si en los predios presuntamente ocupados existe infraestructura o no y si la presunta ocupación está relacionada con el desarrollo de una actividad en ejercicio del objeto del extinto INCODER, que hoy guarde relación con el objeto de esta Agencia.

Luego de ello, si se concluye que la Agencia de Desarrollo Rural ejerce ocupación indebida en el predio de propiedad del municipio de Lérida, la mencionada Entidad deberá adelantar todas las actuaciones necesarias para cesar la presunta ocupación indebida de los predios colindantes que no son de su propiedad.

El presente concepto se emite en desarrollo de la función prevista en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto 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 de la Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Mónica Alejandra Morales Romero / Abogada Contratista Oficina Jurídica

