



6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2022-025580

Bogotá D.C., 14 de junio de 2022 15:58

Señora
DOLLY CARMENZA BENAVIDES ANGAN
Personera Municipal
Sapuyes – Nariño
Correo electrónico

Radicado entrada 1-2022-030701
No. Expediente 7438/2022/RPQRSD

Asunto: Impuesto predial Unificado. Bienes de uso público

Respetada señora:

En atención a su solicitud sobre el tema del asunto, nos permitimos informarle que la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis de actos administrativos particulares de dichas entidades, ni la solución directa de problemas específicos, ni la asesoría a particulares. Damos respuesta en el ámbito de nuestra competencia y en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir de manera general y abstracta, por lo que no tiene carácter obligatorio ni vinculante, y no compromete la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Consulta

“Hace aproximadamente unos 20 años, una persona propietaria plena de un bien inmueble, planeo la lotificación de un bien inmueble, (...), dejando las zonas comunes, redes eléctricas, redes de acueducto y alcantarillado, como vías públicas, andenes, zonas verdes, salones comunales y parques.” (Sic)

“Los lotes segregados del bien inmueble de mayor extensión se enajenaron a personas particulares ellos edificaron sus viviendas, y las redes de servicios públicos domiciliarios esenciales, vías públicas y andenes se hicieron cesión por parte del propietario a favor del municipio, quedando sin enajenar las zonas verdes, salón comunal y parques, dicha omisión no se hizo en forma deliberada sino se pensó de muy buena fe que ellos habían sido objeto de cesión.” (Sic)

“Ahora en el año 2022, los herederos de quien fuera el inicial propietario, advierten que las zonas comunes como parques, zonas verdes y salones comunales hacen parte de la propiedad privada de su padre y por ende de la sucesión, y para que ellos puedan hacer la cesión de los mismos a

favor del municipio deben de pagar el impuesto predial, el cual asciende a la suma de cuarenta millones de pesos (\$ 40.000.000)."

"Es prudente aclarar que dichos bienes inmuebles como parques, zonas verdes y salones comunales en la actualidad están destinados para tal fin, es decir están afectados por destinación a prestar unos servicios públicos, salieron de la esfera de la propiedad privada del inicial propietario." (Sic)

"La consulta se encuentra dirigida a establecer si esos bienes inmuebles que tienen la connotación de privados, pero afectados a un servicios público, se encuentran obligados a pagar el impuesto predial o catastral o en su defecto por su destinación y connotación no se encuentran obligados a pagar tal impuesto o en su defecto, si la junta de acción comunal del barrio podrían adelantar el proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria de dominio respecto de esos bienes inmuebles y si la sentencia declarativa conllevaría la absolucón del pago del impuesto predial. Tengo conocimiento que los bienes fiscales entregados por el estado en sus diferentes órdenes a favor de particulares, están obligados a pagar el impuesto predial, siendo que en este caso sucede totalmente lo contrario." (Sic)

Debemos precisar que nuestra función de asesoría a las entidades territoriales en materia tributaria territorial no pretende ni puede reemplazar la competencia de cada entidad territorial en cuanto a la interpretación y aplicación de las normas a los tributos de su propiedad. En ejercicio de la autonomía reconocida en el artículo 287 de la Constitución, es la propia entidad territorial la llamada a interpretar y aplicar la ley y demás normas tributarias, puesto que, "un espacio propio y normal de dicha autonomía lo constituyen la libertad y la facultad de dichas autoridades para ejecutar y aplicar la ley y las normas que produzcan los órganos de aquéllas dotados de competencia normativa".¹

Por lo anterior, la resolución de dudas puntuales frente a la liquidación específica de cualquier impuesto del orden territorial, debe ser atendida por la respectiva entidad competente del correspondiente municipio, distrito o departamento. En consecuencia, dado que su consulta está dirigida a la solución de una situación particular relacionada con el impuesto predial unificado, será la respectiva administración tributaria municipal quien deberá tomar las decisiones que correspondan, de acuerdo con la normatividad vigente y a partir del análisis del caso específico.

Sin perjuicio de lo anterior, presentamos la posición de esta dirección frente al tema general objeto de su consulta, en materia tributaria, la cual reiteramos no tiene carácter obligatorio ni vinculante.

El impuesto predial unificado, autorizado por la Ley 44 de 1990, debe ser regulado por cada concejo municipal o distrital de manera que se concrete, para la respectiva entidad territorial, la definición de la totalidad de los elementos de la obligación tributaria, de conformidad con la Constitución y la ley. Su administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios y distritos (Ley 44 de 1990). La Ley 1430, en su artículo 60, reitera el carácter de gravamen real del impuesto predial unificado que recae sobre los bienes raíces, y que podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario.

En general, la base gravable del impuesto es "el avalúo catastral (del respectivo predio), o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado" y la tarifa

¹ Sentencia C-877 de 2000 de la Corte Constitucional, al declarar inexecutable el artículo 40 de la Ley 60 de 1993.

es la que señale el acuerdo municipal vigente. El impuesto predial unificado de cada predio resulta de aplicar la tarifa a la base gravable. Los municipios deben considerar en la liquidación del impuesto las demás normas vigentes que resulten aplicables, entre ellas, los límites al incremento dispuestas en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990 y en el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019.

La definición de cada uno de los elementos estructurales de la obligación tributaria será la establecida por el legislador y precisada por los acuerdos municipales y distritales, los cuales se deberán sujetar a lo establecido en la Constitución y la ley. Por tanto, los municipios no podrán gravar con el impuesto predial unificado aquellos predios respecto de los cuales exista alguna prohibición legal. En ejercicio de su autonomía la entidad territorial puede otorgar exenciones en el impuesto predial unificado, dentro de los límites de la Constitución y la Ley.

Por su especial naturaleza y por expresa disposición legal, no están gravados con el impuesto predial unificado los bienes de uso público. Así lo dispone el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, al señalar que los “bienes de uso público y obra de infraestructura” se encuentran excluidos del impuesto predial y de la contribución de valorización, salvo las áreas que allí mismo se precisan las cuales pueden ser gravadas en las condiciones especiales allí señaladas.² En virtud de la mencionada disposición legal, un predio que sea un bien de uso público (aquellos cuyo dominio corresponde a entidades del estado y su uso pertenece a todos los habitantes) no causa el impuesto predial mientras mantenga tal condición. Al respecto adjuntamos los oficios 2-2021-055081 y 2-2021-035968.

Tomando en consideración que su consulta se refiere al impuesto predial causado sobre predios, que “están afectados por destinación a prestar unos servicios públicos” y “salieron de la esfera de la propiedad privada”, pero cuya propiedad no ha sido registrada a nombre del municipio, consideramos que la administración municipal deberá examinar el estado actual formal y real en relación con cada uno de dichos predios.

En los predios cuyo disfrute ha sido y es de todos los habitantes, como calles, parques, plazas, sobre los cuales no se ha realizado el traslado de la propiedad a favor del municipio, se podrían considerar de uso público si existe la voluntad del propietario formal para traspasar la propiedad al municipio. En tal evento, verificada tal situación, consideramos que podría adelantarse el proceso tendiente a la formalización de la propiedad del respectivo bien en cabeza del municipio, entendiendo que dichos bienes no han causado el impuesto desde la fecha en la que su disfrute ha sido de todos los ciudadanos.

² En lo pertinente dice la Ley 1430 de 2010, “Artículo 54. Sujetos pasivos de los impuestos territoriales. <modificado por el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019> 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. (...)” Se subraya.

Al respecto, resulta pertinente revisar las consideraciones realizadas por el Consejo de Estado, en sentencia del 10 de septiembre de 2020, al referirse al impuesto predial y los bienes de uso público:

“La Sala también ha señalado que si bien es cierto que el catastro da cuenta de las circunstancias que permiten determinar los elementos del tributo y que, por esa razón, constituye la principal fuente de información a la que se debe acudir para cuantificar el impuesto, ante una divergencia entre lo que reporta el catastro y las circunstancias reales que reviste el inmueble al momento de su causación, deben primar las particularidades y características del predio, observables al 1 de enero, sobre la información catastral que puede resultar desajustada a la realidad (sentencia del 24 de mayo de 2012, exp.17715, CP. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas).

Por esta razón, esta corporación ha precisado que aunque la información catastral no se encuentre debidamente actualizada, el contribuyente puede probar ante la administración tributaria las mutaciones o cambios en relación con los elementos jurídicos, físicos o económicos del predio (sentencia del 13 de agosto de 2015, exp.20451, CP. Martha Teresa Briceño de Valencia).

Así las cosas, no le asiste la razón al apelante al afirmar que en todos los casos debe prevalecer la información contenida en el registro catastral. Además, no se trata de endilgar a la Secretaría de Hacienda las consecuencias negativas de la omisión en que incurra la oficina de catastro, pues es ella la que debe valorar las pruebas que le presenta el interesado para acreditar la realidad fáctica, jurídica y económica del predio al momento de la causación del impuesto.

3- El párrafo segundo del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 establece que los bienes de uso público están excluidos del impuesto predial, salvo en aquellos casos que la ley expresamente disponga lo contrario.

Es por esto que esta Sección dijo que los bienes de uso público, por regla general, no están gravados por el impuesto predial porque sobre ellos no se ejerce el derecho de dominio o un equivalente, pues su uso y goce pertenece a todos los habitantes de la Nación, pero pueden estarlo, por excepción, cuando los explota económicamente por un particular (sentencia del 30 de mayo de 2019, exp. 22810, CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez).

En concordancia con lo anterior, el literal f) del artículo 19 del Decreto 352 de 2002 establece que «En consideración a su especial destinación», están excluidos del impuesto predial los bienes de uso público de que trata el artículo 674 del Código Civil.

Con base en esta norma, esta Sección señaló, en sentencia del 6 de octubre de 2009 (exp. 16218, CP. Héctor J. Romero Díaz), que es el uso del predio lo que permite determinar si se trata de un bien de uso público. En ese caso, la Sala determinó que los bienes afectados con la declaratoria de reserva forestal por parte del Distrito de Bogotá estaban excluidos del impuesto predial porque, aunque para el momento de la causación del impuesto eran de propiedad privada, su «destino o uso pertenece a todos los habitantes, independientemente de que aún la titularidad jurídica de los mismos no se haya transferido al Distrito». (Se subraya)

De otro lado, los predios cuyo uso no puede ser calificado como de uso público están gravados con el impuesto predial aun si son de propiedad de entidades públicas, aun si se trata de bienes fiscales. Los predios a los que se refiere su escrito, de propiedad privada y utilizados por las juntas de acción comunal, que no puedan ser catalogados como bienes de uso público, se sujetan a la regulación general del impuesto predial unificado y, si las hay, a las disposiciones específicas municipales sobre las juntas de acción comunal.

No corresponde a esta dirección manifestarse acerca de si la junta de acción comunal podría adelantar el proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria de dominio ni sobre el alcance de una eventual sentencia declarativa.

Finalmente, debemos anotar que el impuesto predial unificado se causa el primero de enero de cada año y que, para asegurar y facilitar su cumplimiento por los contribuyentes, el municipio puede utilizar el mecanismo de declaración privada o el de liquidación del impuesto. Cuando no estamos en presencia del mecanismo de declaración privada, el municipio tiene un término de cinco años para realizar la liquidación oficial (incluido el sistema de facturación) y adelantar el proceso de cobro.³

Los oficios de asesoría de esta Dirección pueden ser consultados en www.minhacienda.gov.co, en la sección Entidades de Orden Territorial, en [Asesorías y Conceptos en materia tributaria](#). Las cartillas con la normatividad, jurisprudencia y doctrina de los diferentes tributos departamentales y municipales se encuentran en la pestaña Normas de la [Biblioteca Virtual DAF \(minhacienda.gov.co\)](#)

Cordialmente,

CLAUDIA HELENA OTALORA CRISTANCHO
Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

Anexos:

ELABORÓ: Daniel Antonio Espitia Hernández

³ Al respecto ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de 2017 Radicación número: 25000-23-42-000-2016-03163-01(AC). De allí transcribimos:

“Ahora bien, cuando el título ejecutivo es un acto de determinación de impuestos, el numeral 4 del artículo 817 ET dispone que el plazo de prescripción se cuenta a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo. Esta norma se refiere a aquellos casos en que, siendo el contribuyente el obligado a declarar el impuesto, no lo hace y la administración, entonces, le formula una liquidación de aforo, que es un acto de determinación del impuesto. Para el efecto, la administración tributaria cuenta con cinco años para imponer la sanción por no declarar y para expedir la liquidación de aforo, plazo que se cuenta a partir del vencimiento del término previsto para declarar. Una vez ejecutoriada esa liquidación de aforo, la administración tributaria cuenta con cinco años más para cobrarla. Estas reglas no se aplican del mismo modo cuando la normativa le impone a la autoridad tributaria el deber de liquidar el impuesto. Este deber legal implica que el impuesto se liquide y cobre dentro de los cinco años siguientes a su causación. Una interpretación diferente implicaría autorizar a que la autoridad tributaria expida el acto de determinación del impuesto en cualquier momento, sin consideración a su causación, haciendo nugatorio el plazo de prescripción de la acción de cobro.”

Firmado digitalmente por: CLAUDIA HELENA OTALORA CRISTANCHO

SUBDIRECTOR TÉCNICO