



MEMORANDO

28 MAY 2015

I-2015-29513

DE: CAMILO ANDRES BLANCO LOPEZ
Jefe oficina Asesora Jurídica

PARA: JHONNY EDWARD PADILLA ARIZA
Director de Construcción y Conservación de Establecimientos educativos

REF: I- 2015- 24768 Su solicitud relacionada con el proceso de enajenación voluntaria de inmuebles identificados con los FMI 50N- 474567 Y 50n- 1169686

Respetado Doctor:

Teniendo en cuenta su comunicación de la referencia, este despacho emite concepto de acuerdo con lo establecido en los literales A y B¹ del artículo 8 del Decreto Distrital 330/08, y en los términos establecidos en el artículo 28 del C.P.A.C.A., según el cual, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

I. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

¿Puede la SED tramitar ante la Secretaria de Hacienda Distrital- Dirección de Impuestos Distritales, la exoneración del pago del impuesto predial para el año 2015 de los dos (2) inmuebles en proceso de negociación, ofrecidos por la inmobiliaria la Carolina, cuya escrituración está pendiente del trámite de cancelación de hipoteca?

II. TESIS JURÍDICAS

La SED no puede tramitar exoneración de pago de impuesto predial de un bien del cual aún no es propietario

III. MARCO NORMATIVO

III.1. RESPECTO A LA ADQUISICIÓN DEL DOMINIO

¹ "Artículo 8º Oficina Asesora de Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora de Jurídica las siguientes:

- A. Asesorar y apoyar en materia jurídica al Despacho del Secretario y demás dependencias de la SED.
- B. Conceptuar sobre los asuntos de carácter jurídico que le sean consultados por las dependencias de la SED y apoyarlas en la
- C. resolución de recursos."

29 MAY 2015
8:20 AM



DISPONE EL CÓDIGO CIVIL:

“ARTICULO 669. CONCEPTO DE DOMINIO. El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.

(...)

ARTICULO 673. MODOS DE ADQUIRIR EL DOMINIO. Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.

De la adquisición de dominio por estos dos últimos medios se tratará en el libro de la sucesión por causa de muerte, y al fin de este Código.

(...)

ARTICULO 740. DEFINICION DE TRADICION. La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales.

ARTICULO 741. TRADENTE Y ADQUIRENTE. Se llama tradente la persona que por la tradición transfiere el dominio de la cosa entregada por él, y adquirente la persona que por la tradición adquiere el dominio de la cosa recibida por él o a su nombre.

Pueden entregar y recibir a nombre del dueño sus mandatarios o sus representantes legales.

En las ventas forzadas que se hacen por decreto judicial a petición de un acreedor, en pública subasta, la persona cuyo dominio se transfiere es el tradente, y el juez su representante legal.

La tradición hecha por o a un mandatario debidamente autorizado, se entiende hecha por o a el respectivo mandante

ARTICULO 742. CONSENTIMIENTO DEL TRADENTE. Para que la tradición sea válida, deberá ser hecha voluntariamente por el tradente o por su representante.

Una tradición que al principio fue inválida por haberse hecho sin voluntad del tradente o de su representante, se valida retroactivamente por la ratificación del que tiene facultad de enajenar la cosa como dueño o como representante del dueño.

ARTICULO 743. CONSENTIMIENTO DEL ADQUIRENTE. La tradición para que sea válida requiere también el consentimiento del adquirente o de su representante.

Pero la tradición que en su principio fue inválida, por haber faltado este consentimiento, se

válida retroactivamente por la ratificación.

ARTICULO 744. VALIDEZ DE LA TRADICION REALIZADA POR MANDATARIOS O REPRESENTANTES. Para que sea válida la tradición en que intervienen mandatarios o representantes legales, se requiere además que estos obren dentro de los límites de su mandato o de su representación legal.

ARTICULO 745. TITULO TRASLATICIO DE DOMINIO. Para que valga la tradición se requiere un título traslaticio de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc.

Se requiere, además, que el título sea válido respecto de la persona a quien se confiere. Así el título de donación irrevocable no transfiere el dominio entre cónyuges.

ARTICULO 746. AUSENCIA DE ERROR. Se requiere también para la validez de la tradición que no se padezca error en cuanto a la identidad de la especie que debe entregarse, o de la persona a quien se hace la entrega, ni en cuanto al título.

Si se yerra en el nombre sólo, es válida la tradición.

ARTICULO 747. ERROR EN EL TITULO. El error en el título invalida la tradición, sea cuando una sola de las partes supone un título traslaticio de dominio, como cuando por una parte se tiene el ánimo de entregar a título de comodato, y por otra se tiene el ánimo de recibir a título de donación, o sea cuando por las dos partes se suponen títulos traslaticios de dominio, pero diferentes, como si por una parte se supone mutuo y por otra donación.

ARTICULO 748. ERROR EN MANDATARIOS Y REPRESENTANTES LEGALES. Si la tradición se hace por medio de mandatarios o representantes legales, el error de estos invalida la tradición.

ARTICULO 749. SOLEMNIDADES PARA LA ENAJENACION. Si la ley exige solemnidades especiales para la enajenación, no se transfiere el dominio sin ellas.

(...)

ARTICULO 756. TRADICION DE BIENES INMUEBLES. Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos.

De la misma manera se efectuará la tradición de los derechos de usufructo o de uso, constituidos en bienes raíces, y de los de habitación o hipoteca.

(...)

ARTICULO 1849. CONCEPTO DE COMPRAVENTA. La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquélla se dice vender

y ésta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio.

(...)

ARTICULO 1857. PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO DE VENTA. La venta se reputa perfecta desde que las partes han convenido en la cosa y en el precio, salvo las excepciones siguientes:

La venta de los bienes raíces y servidumbres y la de una sucesión hereditaria, no se reputan perfectas ante la ley, mientras no se ha otorgado escritura pública.

III.1.a JURISPRUDENCIA SOBRE LA MATERIA

“Adquisición de bienes inmuebles por parte de las entidades estatales, en cualquiera de sus órdenes y niveles, debe estar precedida de una motivación clara y directa relacionada con el cumplimiento de los fines de utilidad pública que les hayan sido confiados. Sin embargo, dicha motivación no conduce a calificar los actos o contratos que se realicen por las entidades públicas dentro de la etapa de enajenación voluntaria de este tipo de bienes como de derecho público, máxime si consideramos para el caso específico, tal y como se expuso antes, que el legislador al determinar el régimen de los actos y contratos y actuaciones de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, excluyó del control de esta jurisdicción contencioso administrativa, los actos producto de la negociación voluntaria de bienes inmuebles y la responsabilidad derivada de la ocupación permanente de inmuebles de propiedad de particulares. Además y en relación con el tema que se analiza es claro que los actos y contratos producto de la etapa de negociación voluntaria de bienes, como su nombre lo indica, parten de la libre voluntad de los contratantes, quienes en plano de igualdad acuerdan las bases para la celebración de un negocio jurídico que sustancialmente se encuentra regulado por el derecho privado pues, como es bien sabido, el estatuto de contratación estatal no tiene reglas especiales para este tipo de negociaciones adelantadas por ninguna de las entidades públicas y, mucho menos, por aquellas que se ocupan de la prestación de servicios públicos domiciliarios. Si no se llegare a un acuerdo directo prevé la ley, como ya se indicó, el camino de la expropiación, actuación esta sí típicamente pública y, por lo mismo, sometida a las normas del derecho público, pues se trata de la utilización de facultades especiales propias de las entidades públicas en función pública y para beneficio de la comunidad.”²

CONCLUSIONES:

² consejo de Estado. M.P. Susana Montes Echeverri
Av. Eldorado No. 66 – 63
PBX: 324 10 00
Fax: 315 34 48
www.sedbogotá.edu.co
Información: Línea 195

1. La motivación de los fines de utilidad pública, no conduce a calificar los actos o contratos que se realicen por las entidades públicas dentro de la etapa de enajenación voluntaria de este tipo de bienes como de derecho público;
2. los actos y contratos producto de la etapa de negociación voluntaria de bienes, como su nombre lo indica, parten de la libre voluntad de los contratantes, quienes en plano de igualdad acuerdan las bases para la celebración de un negocio jurídico que sustancialmente se encuentra regulado por el derecho privado;
3. Así regula el código civil que se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos;

-La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquella se dice vender y ésta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio;

-La venta de los bienes raíces y servidumbres y la de una sucesión hereditaria, no se reputan perfectas ante la ley, mientras no se ha otorgado escritura pública.

En ese orden de ideas, dado que la compraventa de los bienes, según se desprende de la consulta, se encuentran en etapa de enajenación voluntaria, la cual se rige por el derecho privado, se entiende que la compraventa, en los términos del código civil, no se pueden reputar perfecta en el entendido que no se ha otorgado escritura pública a favor de la Secretaría de Educación.

III.2. RESPECTO AL IMPUESTO PREDIAL

III.2.a. NORMAS NACIONALES

Ley 55 de 1985 ARTICULO 61. <Artículo recogido en el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986. Sentencia C-517-07 Los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional podrán ser gravados con el impuesto predial en favor del correspondiente municipio.

DECRETO 1333 DE 1986

Artículo 194°.- Los bienes inmuebles, de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden Nacional podrán ser gravados con el impuesto predial en favor del correspondiente Municipio.

Ley 44 de 1990

Artículo 1°.- *Impuesto Predial Unificado.* A partir del año de 1990, fusionase en un solo



impuesto denominado "Impuesto Predial Unificado", los siguientes gravámenes:

- a. El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986;
- b. El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986;
- c. El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989;
- d. La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989.

Artículo 2º.- Administración y recaudo del impuesto. El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal.

La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios.

Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el Impuesto Predial Unificado a que se refiere esta Ley.

Artículo 3º.- Base gravable. Las base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado.

Artículo 4º.- Tarifa del impuesto. Modificado por el art. 23, Ley 1450 de 2011. La tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente Ley, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 1 por mil y 16 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta:

- a. Los estratos socioeconómicos;
- b. Los usos del suelo, en el sector urbano;
- c. La antigüedad de la formación o actualización del catastro;

A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo Concejo.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 9 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.

Artículo 5º.- Formación parcial. En los municipios donde los predios se hayan formado catastralmente de conformidad con lo dispuesto en la Ley 14 de 1983, sólo en una parte del municipio, se deberán adoptar en una proporción adecuada tarifas diferenciales más bajas para



los predios formados, en relación con los correspondientes no formados.

Artículo 6º.- Límites del Impuesto. A partir del año en el cual entre en aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.

La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada. **Ver Concepto No. 067/24.06.94. Dirección de Impuestos Distritales. Impuestos Distritales. CJA11801994.**

Artículo 7º.- Destinación del impuesto. Del total del Impuesto Predial Unificado, deberá destinarse por lo menos un diez por ciento (10%) para un fondo de habilitación de vivienda del estrato bajo de la población, que carezca de servicios de acueducto y alcantarillado u otros servicios esenciales y para la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social. **Artículo declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-495 de 1998.**

Ver Art. 100 Ley 142 de 1994. Participación del 10% del Impuesto Predial Unificado para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Ver Oficio No. SH-800-2420/18.09.98. Secretaría de Hacienda. Rentas con destinación específica. CJA20751998.

Artículo 8º.- Ajuste anual de la base. El valor de los avalúos catastrales, se ajustará anualmente a partir del 1 de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional antes del 31 de octubre del año anterior, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El porcentaje de incremento no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el período comprendido entre el 1 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

En el caso de los predios no formados al tenor de lo dispuesto en la Ley 14 de 1983, el porcentaje de incremento a que se refiere el inciso anterior, podrá ser hasta del 130% del incremento del mencionado índice.

Parágrafo.- Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año.

Artículo 9º.- Para los efectos de lo dispuesto en la presente Ley, cuando se haga referencia a los municipios, se entenderá incluido el Distrito Especial de Bogotá. Así mismo, cuando se refiera a concejos, se entiende incluido el Concejo del Distrito Especial de Bogotá.

DECRETO 1421 DE 1993



ARTÍCULO.- 160. Exenciones y conciliación de deudas con la Nación. Las exenciones y tratamientos preferenciales contemplados en las leyes a favor de la Nación y de sus establecimientos públicos, respecto de los tributos distritales, quedan vigentes hasta el 31 de diciembre de 1994.

Continuarán vigentes, incluso a partir de dicha fecha, las exenciones y tratamientos preferenciales aplicables a las siguientes entidades nacionales: universidades públicas, colegios, museos, hospitales pertenecientes a los organismos y entidades nacionales y el Instituto de Cancerología. Igualmente continuarán vigentes las exenciones y tratamientos preferenciales aplicables a los aeropuertos, las instalaciones militares y de policía, los inmuebles utilizados por la Rama Judicial y los predios del Inurbe destinados a la construcción de vivienda de interés social.

La administración distrital podrá conciliar con la Nación el pago de las deudas pendientes a favor suyo y a cargo de ésta, mediante la compensación con otras obligaciones.

Ley 1450 de 2011

Artículo 23.Parágrafo 2º. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Leyº.

LEY 1607 DE 2012

Ley 1607 de 2012 modificó el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, así: Artículo 177. Modifíquese el artículo 54 de la Ley 1430 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 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.

III.2.b.ACUERDOS DISTRITALES:



ACUERDO 16 DE 1999

“Artículo 1º.- Los sujetos signatarios de la Convención de Viena, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana y el Distrito Capital entendido como tal, la Administración Central, la Alcaldía Mayor, los Fondos de Desarrollo Local, las Secretarías, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos no son contribuyentes, esto es, no sujetos de los Impuestos Predial Unificado, Industria y Comercio, Avisos y Tableros, Unificados de Vehículos y Delineación Urbana. (Sentencia 980297 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera-Subsección B de enero 28 de 1999).

Artículo 2º.- El presente Acuerdo rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.” (Subrayado fuera de texto)

III.2.c JURISPRUDENCIA SOBRE LA MATERIA OBJETO DE EXAMEN

“El impuesto predial fue establecido por la Ley 48 de 1887, que autorizó a los departamentos para crearlo y recaudarlo y destinó un porcentaje del dos por mil (2 x 1000) a favor de los municipios, como un impuesto real sobre la propiedad inmueble.

La Ley 20 de 1908 estableció como renta propia de los departamentos el recaudo de dicho impuesto, sin perjuicio del porcentaje correspondiente a los municipios. Los artículos 97 de la Ley 4 de 1913 y 1 de la Ley 34 de 1920 fijaron el dos por mil (2 x 1000) como la tasa máxima con la que los departamentos y municipios podían gravar la propiedad raíz.

El artículo 2 del Decreto Ley 2413 de 1948 estableció un impuesto del dos por mil (2 X 1000) sobre toda propiedad raíz, que se cobraría con el de catastro, y exceptuó de este tributo a los municipios que tuvieran una tasa para el impuesto predial o contribución de caminos superior a dicha tarifa.

Mediante Decreto Legislativo 2185 de 1951 se le asignó al impuesto un carácter municipal y se dispuso que los alcaldes quedarían facultados para recaudarlo y disponer de su producto.

Por el artículo 2 de la Ley 29 de 1963 se derogaron todas las disposiciones de carácter nacional que decretaban exoneraciones o exenciones del impuesto predial para personas privadas. Y, en su párrafo se dispuso que las exenciones temporales continuarían por dos años. Además; la Ley 29 limitó las exenciones que podían decretar los municipios.

De este recuento normativo se concluye que “en ningún momento las normas que crearon el tributo, que en sus comienzos fue nacional, establecieron expresamente el gravamen para los inmuebles de propiedad de las entidades públicas, y por el contrario de las normas que derogaron aquellas que concedían exenciones [se] permitía inferir que aquel (sic) solo gravaba a la propiedad privada”.

Sólo con la expedición de la Ley 55 de 1985, el legislador dispuso que los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional, podían ser gravados con el impuesto predial a favor del correspondiente municipio².

El Decreto Ley 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, reguló el impuesto predial, incorporando las disposiciones legales vigentes sobre dicha materia, entre ellas, el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, con lo cual se ratificó que únicamente determinadas entidades públicas son sujeto pasivo del impuesto³.

A su vez, la Ley 44 de 1990, fusionó este impuesto con el de parques y arborización, estratificación económica y la sobretasa de levantamiento catastral, en uno solo, denominado "impuesto predial unificado"⁴, sin derogar la normativa preexistente.

Así las cosas, los elementos de la obligación tributaria del impuesto predial unificado fueron establecidos previamente por la ley, en especial el hecho generador y el sujeto pasivo.

En ese sentido, sólo los particulares propietarios de bienes inmuebles y los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, y sociedades de economía mixta del orden nacional son sujetos pasivos del impuesto, sin que dentro de éstos se encuentren incluidas, las demás entidades públicas, diferentes a las señaladas, por cuanto no fue voluntad del legislador que sobre ellas recayera la obligación tributaria.

De esta forma, no queda duda alguna sobre el particular, pues no tendría sentido que el legislador facultara expresamente a los concejos municipales para gravar los inmuebles de determinadas y específicas entidades públicas, si hubiere considerado que todas éstas fueran sujeto pasivo del impuesto predial unificado.

Esta determinación de los elementos del tributo no puede ser desconocida por las entidades territoriales, que si bien gozan de autonomía en materia fiscal, ésta se encuentra sujeta a la Constitución y a la ley⁵. Por tanto, sus regulaciones no pueden ignorar la voluntad del legislador.

Cabe precisar que si bien de conformidad con el artículo 294 de la Constitución Política no le está permitido a la ley conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, lo cierto es, que en el caso estudiado, la ley no dispuso una exención, sino que determinó el sujeto pasivo del impuesto, en uso de las atribuciones que le son propias, en concordancia con lo previsto en el artículo 338 ibídem.

No se trata, pues, de una exención dada por la ley respecto de un impuesto local, sino de la definición legal del sujeto pasivo, que, se repite, debe ser acatada por la entidad territorial.³

“IMPUESTO PREDIAL - Evolución normativa / IMPUESTO MUNICIPAL - Lo es el impuesto predial a partir del Decreto Legislativo 2185 de 1951 / BIENES INMUEBLES DE ENTIDADES PÚBLICAS - Entidades gravadas con el impuesto predial sobre tales bienes /

³ Sentencia del Consejo de Estado, 3 de noviembre de 2011, William Giraldo
Av. Eldorado No. 66 – 63
PBX: 324 10 00
Fax: 315 34 48
www.sedbogota.edu.co
Información: Línea 195



SUJETO PASIVO DEL IMPUESTO PREDIAL - Son entre otros: los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta

En sentencia de 24 de febrero de 1994, expediente 5001, la Sección Cuarta hizo un recuento de la evolución normativa del impuesto predial, en los siguientes términos: El impuesto predial fue establecido por la Ley 48 de 1887, que autorizó a los departamentos para crearlo y recaudarlo, destinando un porcentaje del dos por mil a favor de los municipios, como un impuesto real sobre la propiedad inmueble. La Ley 20 de 1908 estableció como renta propia del departamento el recaudo de dicho impuesto, sin perjuicio del porcentaje correspondiente al municipio. Los artículos 97 de la Ley 4 de 1913 y 1 de la Ley 34 de 1920 fijaron el dos por mil como la tasa máxima con que los departamentos y municipios podían gravar la propiedad raíz. El artículo 2 del Decreto Ley 2413 de 1948 estableció un impuesto del dos por mil sobre toda propiedad raíz, que se cobraría con el de catastro y exceptuó de este tributo a los municipios que tuvieran una tasa para el impuesto predial o contribución de caminos superior al dos por mil. Mediante Decreto Legislativo 2185 de 1951 se le asignó al impuesto un carácter municipal y se dispuso que los alcaldes quedarían facultados para recaudarlo y disponer de su producto. Por el artículo 2 de la Ley 29 de 1963 se derogaron todas las disposiciones de carácter nacional que decretaban exoneraciones o exenciones del impuesto predial para personas privadas. Y, en su parágrafo se dispuso que las exenciones temporales continuarían por dos años. Además, la Ley 29 limitó las exenciones que podían decretar los municipios. Lo anterior, porque la facultad impositiva de los municipios es derivada, pues debe ejercerse de acuerdo con la Constitución y la ley; y, por ende, los municipios no pueden gravar los bienes públicos sin expresa autorización legal. Dicha autorización fue conferida por el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, que dispuso que los bienes inmuebles de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta del orden nacional podían ser gravados con el impuesto predial a favor del respectivo municipio. Por tanto, a partir de la vigencia de la Ley 55 de 1985 sólo ciertas entidades públicas eran sujetos pasivos del impuesto predial y dentro de las mismas no se incluyó a la Nación.

ENTIDADES PUBLICAS COMO SUJETOS PASIVOS DEL IMPUESTO PREDIAL - Son únicamente los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta / AEROPUERTOS PRIVATIZADOS - Se les eliminó la exención del impuesto predial con la Ley 633 de 2000 / NACION - No es sujeto pasivo del impuesto predial

La Ley 44 de 1990 que creó el impuesto predial unificado, mantuvo el régimen excepcional de las entidades públicas en relación con el impuesto predial, pues no derogó la normatividad preexistente. En suma, se reitera, las entidades públicas sólo son sujetos pasivos del impuesto predial si son establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional. Contrario sensu, las restantes entidades públicas, incluida la Nación no son sujetos pasivos del referido tributo. Cabe anotar que el artículo 160 del Decreto 1421 de 1993, conocido como el Estatuto de Bogotá D.C, aplicable sólo al Distrito Capital, mantuvo las exenciones y tratamientos preferenciales aplicables a los aeropuertos, y, dentro de éstos, el régimen excepcional para las entidades públicas en relación con el impuesto predial. Sin embargo, el artículo 134 de la Ley 633 de 2000 excluyó del beneficio tributario del artículo 160 del Decreto 1421 de 1993, a los

aeropuertos privatizados y/o que operan por concesión, por lo cual se entienden en igual situación que los privados”⁴.

“La índole del problema que el legislador buscó solucionar también le llevó a aludir a la administración y al recaudo del impuesto predial en Bogotá, pero si, de acuerdo con lo expuesto, el legislador tiene competencia para regular estos temas y no se encontró inconstitucionalidad en las disposiciones de la Ley 44 de 1990 que los regula de manera más directa, tampoco hay lugar a declarar la inconstitucionalidad de la Ley 601 de 2000 que se refiere a la administración y recaudo del impuesto predial sólo en la medida necesaria para regular la temática de la cual se ocupa. En definitiva, las comentadas menciones no desbordan la competencia del legislador que se ha estudiado y por ello no contradicen la Constitución.

De otra parte, el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 compila el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 y autoriza para gravar con el impuesto predial, a favor del correspondiente municipio, los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional.

Tal como lo señaló el Consejo de Estado, los municipios no pueden gravar los bienes públicos sin expresa autorización legal y, precisamente, esa autorización les fue concedida por el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 que incluyó a ciertas entidades públicas dentro del conjunto de sujetos pasivos del impuesto predial, regulación que se mantiene actualmente, porque, como fue señalado, el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 incorporó el artículo 61 de la Ley 55 de 1985[48].

La autorización para gravar con el impuesto predial a las entidades mencionadas en el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 se inscribe dentro de las competencias del legislador que, se reitera, también puede desarrollar aspectos atinentes al sujeto pasivo, en cuanto elemento del tributo, sin que por ello se desconozca la autonomía de los municipios. En consecuencia, por el aspecto examinado, este artículo no contradice la Constitución, debiéndose añadir que su contenido en nada alude a la administración o al recaudo del impuesto predial”⁵.

III.2.d. DOCTRINA

EI MINISTERIO DE HACIENDA y CREDITO PÚBLICO. En el documento apoyo a la gestión tributaria de las entidades territoriales, ha dispuesto frente al impuesto predial:

“La Ley 44 de 1990 define algunos de los elementos estructurales del tributo y crea reglas de administración, como la autoliquidación del tributo, tendientes a optimizar el recaudo y la

⁴ Sentencia del Consejo de Estado, M.P. Hector J. Romero Díaz., 19 de abril de 2007

⁵ Sentencia c- 517 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil



administración de este impuesto. Sin embargo, en los últimos años se aprobaron leyes que introducen modificaciones que deben aplicarse y que pasamos a exponer conforme a los elementos sustantivos y las precisiones en materia de procedimiento tributario especial. La teoría tributaria define que los impuestos nacen de una relación jurídica en virtud de la ley cuando se presenten los presupuestos que en ella se establezcan. Menciona el artículo 338 de la Constitución Política que el Congreso, al establecer en sus leyes el tributo, debe definir claramente los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y las tarifas, que deben ser acatados por los municipios y distritos en sus acuerdos municipales cuando se adopta el tributo. Veamos entonces cada uno de los elementos del impuesto predial unificado:

Naturaleza del tributo Si bien un buen número de acuerdos municipales y distritales señalan que el impuesto predial unificado es de carácter real, solamente a partir de la entrada en vigencia del artículo 60 de la Ley 1430 de 2010 el legislador lo estableció expresamente. Significa lo anterior que el impuesto recae sobre los bienes raíces, y la obligación tributaria puede hacerse efectiva con el correspondiente predio, independientemente de quien figure como propietario o poseedor o el título a través de cual lo hubiere adquirido¹. Debe entenderse entonces que esta disposición

1 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 subasta 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 domicilio 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.

ELEMENTOS DEL TRIBUTO debe considerarse solo a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1430 como garantía real en el pago de la obligación. Sujeto activo El sujeto activo del impuesto predial unificado es el municipio o distrito donde se encuentren ubicados los bienes inmuebles sobre los que el tributo recae. El artículo 317 de la Constitución Política de 1991 establece que solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, sin perjuicio de las sobretasas para la autoridad ambiental autorizada en la misma norma. La Ley 14 de 1983 y el Decreto Extraordinario 1333 de 1986 establecen que son los municipios y distritos los entes en quienes reposan las facultades de recaudo, liquidación, determinación, cobro y administración de este tributo. Por su parte, la Ley 44 de 1990 señaló en su artículo 2º que el impuesto predial unificado es un impuesto del orden municipal y su administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios. Sujeto pasivo Si bien la Ley no ha definido expresamente los sujetos pasivos del impuesto predial unificado, por análisis armónico de varias disposiciones legales referidas a normas catastrales ligadas al

impuesto, normas específicas de este y normas sustantivas civiles sobre inmuebles, esta Dirección consideró que son sujetos pasivos los propietarios, poseedores y los usufructuarios de los de bienes raíces ubicados en el municipio o distrito. Solo hasta la Ley 1430 de 2010 el legislador hizo un esfuerzo por definir de manera general los sujetos pasivos de impuestos del orden territorial, así: Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales 5 Dirección General de Apoyo Fiscal 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. (...) Conforme a lo anterior, resulta de la mayor importancia que los municipios y distritos, en la estructuración del impuesto en sus estatutos tributarios, presten especial atención a este tránsito legislativo. Para casos particulares de propiedad, las normas en uno u otro caso han establecido reglas como las siguientes: • En régimen de comunidad lo serán los respectivos comuneros solidariamente. • En propiedad horizontal, el impuesto predial sobre cada bien privado incorpora el correspondiente a los bienes comunes del edificio o conjunto, en proporción al coeficiente de copropiedad respectivo. • Patrimonios autónomos en quienes se configure el hecho generador, caso en el cual los fideicomitentes y/o beneficiarios serán responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto (artículo 54 de la Ley 1430 de 2010). • Los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional podrán ser gravados con el impuesto predial en favor del correspondiente Municipio (artículo 194 del Decreto Ley 1333 de 1986). Hecho generador El hecho generador es el presupuesto legal que, de presentarse, da origen a la obligación tributaria a cargo del sujeto pasivo. "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, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión. Parágrafo. 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 vigencia de la Ley 1430 podemos afirmar que son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y todas en quienes se concrete el hecho generador, y específicamente estableció que son sujetos pasivos los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión. Posteriormente, la Ley 1450 de 2011, Ley del Plan de Desarrollo, en el parágrafo segundo del artículo 23 señaló: "Parágrafo 2º. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley". En consideración a las discusiones que pueden originarse de la

interpretación de las normas citadas relativas a la sujeción pasiva en el caso de los bienes públicos y la jurisprudencia en esta materia², la Ley 1607 de 2012 modificó el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, así³: Artículo 177. Modifíquese el artículo 54 de la Ley 1430 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 quienes² Corte Constitucional sentencia C-517 de 2007. Sentencias de 19 de abril de 2007, radicación 14226, y de 08 de mayo de 2008, radicación 15448, C. P.: Héctor J. Romero Díaz. Sentencia de 24 de febrero de 2004, expediente 5001 C.P.: Doctor Jaime Abella Zárate. ³ Texto definitivo aprobado en plenaria de Senado, artículo 117 de la Ley”

CONCLUSIONES:

1. De conformidad con la ley y la Jurisprudencia el impuesto predial fue establecido por la Ley 48 de 1887, que autorizó a los departamentos para crearlo y recaudarlo, destinando un porcentaje del dos por mil a favor de los municipios, como un impuesto real sobre la propiedad;
2. Las entidades públicas sólo son sujetos pasivos del impuesto predial si son establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional. Contrario sensu, las restantes entidades públicas, incluida la Nación no son sujetos pasivos del referido tributo;
3. De conformidad con el Acuerdo 16 de 1999, el Distrito Capital entendido como tal, la Administración Central, la Alcaldía Mayor, los Fondos de Desarrollo Local, las Secretarías, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos no son contribuyentes, esto es, no sujetos de los Impuestos Predial Unificado;

IV. CONCLUSIONES:

En ese orden de ideas, dado que la compraventa de los bienes materia de análisis, según se desprende de la consulta, se encuentran en etapa de enajenación voluntaria, la cual se rige por el derecho privado, se entiende que la compraventa no se puede reputar perfecta en el entendido que no se ha otorgado escritura pública sobre los mismos.

Al no reputarse perfecto el negocio jurídico, mal haría la Secretaría de Educación en tramitar una exención al impuesto predial sobre un bien que no ha pasado a su dominio, pues no puede considerarse exento del impuesto predial, máxime cuando el mencionado gravamen es un



impuesto real sobre la propiedad.

El impuesto predial fue establecido por la Ley 48 de 1887, que autorizó a los departamentos para crearlo y recaudarlo y destinó un porcentaje del dos por mil (2 x 1000) a favor de los municipios, como un impuesto real sobre la propiedad inmueble.

El anterior concepto se profiere con los elementos otorgados en la consulta, en el entendido de que los inmuebles ofrecidos para la compra, en la actualidad no están exentos de pago del impuesto predial.

Cordialmente,



CAMILO ANDRÉS BLANCO LOPEZ
JEFE DE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Proyectó: Marcela Guerrero Villota. Contratista