



6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Doctora

Yohis Helendy Daza Niño

Secretaria de Hacienda

Alcaldía Municipal de Tauramena - Cundinamarca

contactenos@taurameoa-casanare.gov.co



Radicado: 2-2023-016700

Bogotá D.C., 10 de abril de 2023 10:24

Radicado entrada 1-2023-022686

No. Expediente 1036/2023/GEA

Asunto: Oficio No. 1-2023-022686 del 17 de marzo de 2023
Tema: Impuesto predial unificado
Subtema: Cesión

Doctora Daza:

Mediante oficio dirigido a este Despacho, radicado con el No. 1-2023-022686 del 17 de marzo de 2023, efectúa usted una serie de consultas en relación con el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019.

A continuación procederemos a responder sus consultas en el mismo orden en que fueron formuladas, no sin antes recordarle que si bien dentro de las funciones asignadas a esta Dirección por el Decreto 4712 de 2008, se encuentra la de prestar asesoría a las entidades territoriales, ésta no se extiende a la solución directa de casos específicos. De tal manera, atenderemos su solicitud en los términos y con los estrictos alcances de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que la respuesta será general, no tendrá efectos obligatorios ni vinculantes, y no comprometerá la responsabilidad de este Ministerio.

- 1. ¿Las “obligaciones fiscales” señaladas en el párrafo del artículo 2.1.2.2.4. del Decreto 523 de 2021, en concordancia con los dispuesto en el párrafo 4 del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, incluyen el pago del impuesto predial del lote y la mejora del bien inmueble fiscal objeto de cesión gratuita?**

Para efectos de responder esta inquietud, nos permitimos iniciar transcribiendo el párrafo 4 del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Párrafo 4°. La cesión de la que trata el presente artículo solo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales pendientes de pago con la entidad territorial, generadas por el inmueble a titular por concepto de impuesto predial.”
(Subrayado nuestro)

En el mismo sentido, el párrafo del artículo 2.1.2.2.4. del Decreto 523 de 2021, señala:



“Parágrafo. La cesión de la que trata el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 solo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales pendientes de pago con la entidad territorial, generadas por el inmueble a titular por concepto de impuesto predial.” (Énfasis nuestro)

Conforme lo señalan las normas transcritas, las obligaciones que deben ponerse al día son todas las generadas por el inmueble a titular, por concepto de impuesto predial, así que habrá que determinar en cada caso concreto cual es el inmueble a titular, esto es, si la titulación recae sobre el inmueble y la mejora o si recae sólo sobre el inmueble.

Una vez dilucidado lo anterior, deberá determinarse cuales son las obligaciones pendientes de pago, y estas serán las que deberán ponerse al día.

- 2. Los poseedores de bienes objeto de enajenación directa señalados en el artículo 2.1.2.2.13. del Decreto 523 de 2021, en concordancia con lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, se encuentran obligados al pago del impuesto predial del lote y la mejora del bien inmueble fiscal, por las vigencias anteriores a la enajenación?**

En relación con esta consulta, y por tratarse de un evento de enajenación, consideramos que no resultan aplicables las disposiciones establecidas en el Decreto 534 de 2021 para los eventos de cesión gratuita, sino las reglas generales existentes para traspaso de bienes.

Para estos efectos consideramos que será necesario encontrarse a paz y salvo por concepto del impuesto predial. En relación con este tema sugerimos remitirse a lo señalado en el artículo 27 de la ley 14 de 1983, el artículo 116 de la ley 9 de 1989, el artículo 60 de la ley 1430 de 2010 y las normas reglamentarias compiladas en el Decreto 1170 de 2015 (artículo 2.2.2.1.44 y siguientes), que señalan la obligación de exigir el paz y salvo para la protocolización de los actos de transferencia de dominio de bienes inmuebles.

- 3. Los predios reconocidos catastralmente como baldíos urbanos en los términos del artículo 123 de la Ley 388 de 1997, dentro de los cuales se encuentran identificadas las mejoras en predio ajeno, son objeto de cobro del impuesto predial del lote y la mejora del respectivo predio?**
- 4. Los predios baldíos urbanos en los términos del artículo 123 de la Ley 388 de 1997, no reconocidos catastralmente, es decir que tienen poseedor identificado en la información catastral, que son objeto del procedimiento de transformación en bienes fiscales establecido en la Ley 2044 de 2020, son objeto de cobro del impuesto predial del lote y la mejora en el respectivo predio?**

En relación con estas consultas debe iniciarse señalando que el impuesto predial se causará cada año teniendo en cuenta la realidad del bien a 1 de enero de cada año. Así las cosas, deberá analizarse a 1 de enero de cada vigencia fiscal la naturaleza del bien y las características físicas y jurídicas de cada predio, para efectos de determinar la causación del impuesto predial.



Para estos efectos, a continuación le indicamos cómo se causa el impuesto predial frente a cada tipo de predio, a criterio de esta dirección. Veamos:

Predios catalogados a 1 de enero como bienes baldíos

Sobre este tema se ha pronunciado el Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil¹ precisando el contenido e interpretación de la ley 388 de 1997 en relación con los baldíos de propiedad de los municipios, así:

“(…) La ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la ley 9ª de 1989, y la ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones” consagra, en sus disposiciones generales, la siguiente norma relacionada con los baldíos urbanos:

“Art. 123.- De conformidad con lo dispuesto en la ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales”.

Esta norma es de difícil interpretación en cuanto a la primera frase de la misma que dice “de conformidad con lo dispuesto en la ley 137 de 1959” pues a primera vista parece indicar que desde tal año los baldíos urbanos pertenecen a los municipios y no a la Nación. De lo expuesto en el acápite anterior, es claro que esta interpretación no es precisa, pues la ley 137 de 1959 no cedió ni entregó la propiedad de este tipo de inmuebles a tales entidades territoriales. En estricto sentido se cedió el derecho a obtener el precio de venta sobre los baldíos ocupados al momento de expedirse la ley, pero su regulación no fue más allá.

El artículo 123 que se analiza, hace parte de la ley 388 de 1997, que organizó el actual sistema de ordenamiento territorial a cargo de los municipios, por lo que es lógico entender que la cesión de los baldíos urbanos efectuada en esa misma ley, debe integrarse a la totalidad del ordenamiento territorial y manejarse con miras a su cabal realización. De esta manera, las finalidades de la cesión de los baldíos a las entidades territoriales son entonces las previstas en las leyes 9a. y 388 y, como se verá enseguida, las de la ley 768 de 2002, mas no el arbitrio rentístico que se desprende de la ley 137 de 1959.

De esta afirmación se desprende que los ocupantes de los inmuebles baldíos urbanos carecen de derecho a la adjudicación o compra del inmueble, pues los municipios o distritos deben destinar los mismos a realizar los fines de las leyes de ordenamiento territorial, tales como: vías públicas, espacio urbano, servicios públicos, programas de vivienda de interés social, etc. Los municipios y distritos tienen entonces la obligación de recuperar los bienes baldíos ocupados con el fin de dedicarlos a las finalidades mencionadas.

De hecho con el artículo 123 de la ley 388 de 1997, los baldíos urbanos perdieron esa calidad y su propiedad se radicó en cabeza de los municipios, que deberán servirse de ellos conforme a las reglas de los planes de ordenamiento territorial.

Dado el caso en el que los municipios decidan que algunos de estos inmuebles deben ser vendidos, lo podrán hacer mediante licitación, según lo ordenan los artículos 35 y 36 de la ley 9 de 1989 y

¹ Radicación 1.592 del 4 de noviembre de 2004.





demás normas concordantes, salvo los casos expresamente exceptuados en la misma ley. Para determinar el precio base de venta, se aplicará el decreto 2150 de 1995 -art. 27- y el 1420 de 1998.

Entendido de esta forma el artículo 123 en comento, se supera el escollo de su posible inconstitucionalidad, pues si bien la titularidad en la propiedad de los baldíos es de la Nación, cuando la ley ordena integrar a los planes de ordenamiento territorial los bienes inmuebles baldíos comprendidos dentro de los límites urbanos, y dispone que “pertenece” a los municipios y distritos para que realicen las finalidades propias de esos planes, es claro entonces que el legislador los apropió y destinó con una finalidad específica, cumpliendo así el mandato del artículo 150-18 de la Constitución Política que le ordena al Congreso expedir las normas sobre “apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.” La mayor autonomía municipal que la constitución actual otorgó a estas entidades, se ve realizada con la entrega de la adjudicación de los baldíos a los distritos y los municipios.(...)” (Énfasis nuestro)

Así las cosas, tratándose de bienes baldíos ubicados en el área urbana, por efecto de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 son propiedad de los Municipios y por ésta razón no se encuentran gravados con el Impuesto Predial Unificado en virtud de lo establecido en el artículo 170 de Decreto 1333 de 1986, cuyo tenor es el siguiente:

"ARTICULO 170. Los bienes de los municipios no pueden ser gravados con impuestos directos nacionales, departamentales o municipales..."

Por el contrario, si se trata de bienes baldíos ubicados en el área rural, su propiedad se reputa en cabeza de la Nación, por lo que deberá analizarse la naturaleza jurídica del bien, pues de acuerdo con la posición jurisprudencial vigente se encuentran sujetos al impuesto predial unificado los bienes fiscales de las entidades públicas con personería jurídica que formen parte de la estructura orgánica del Estado con fundamento en la ley 489 de 1998 y demás normas que la modifiquen, pero no están gravados con el impuesto predial unificado los bienes de uso público por la naturaleza jurídica misma de esos bienes, indistintamente de la entidad pública que los administra.

Así las cosas, deberá analizarse en cada caso la naturaleza jurídica de los bienes registrados a nombre de la Nación para efectos de determinar si se encuentran o no gravados con el impuesto predial. Remitimos copia de los oficios 2-2021-35968 y 2-2021-055081 referidos al tema para su análisis.

Predios catalogados a 1 de enero como bienes fiscales

El tema de la sujeción pasiva del impuesto Predial, en el caso de inmuebles de propiedad de entidades públicas, fue desarrollado ampliamente en el Boletín Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales No. 38 el cual puede ser consultado en la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público².

Con base en los pronunciamientos del Consejo de Estado, se concluye en dicho boletín que están

² <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial> en el banner Biblioteca Virtual.



gravados los bienes fiscales de las entidades públicas con personería jurídica que formen parte de la estructura orgánica del Estado, con fundamento en la ley 489 de 1998 y demás normas que la modifiquen, tales como la Nación, los departamentos y los municipios. También se reitera que no están gravados con el impuesto predial unificado los bienes de uso público por la naturaleza jurídica misma de esos bienes, indistintamente de la entidad pública que los administra.

Frente a las mejoras

En relación con este tema este Despacho ha considerado que la identificación de predios y su respectivo avalúo en los listados entregados por la autoridad catastral, permiten al municipio liquidar y exigir el pago del impuesto predial que se origina de cada uno de ellos.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que las mejoras por edificaciones en terreno ajeno son consideradas para efectos catastrales predios distintos del terreno sobre el que se construyen, al ser identificados catastralmente dan lugar al impuesto en cabeza de su propietario o poseedor.

En resumen, si se han identificado dos predios distintos (lote y mejora) el impuesto se causará de manera independiente respecto de cada uno de ellos, aplicando en cada caso la tarifa que corresponda de acuerdo con la normatividad vigente en el municipio.

Así, aunque los predios de propiedad del municipio (baldíos ubicados en el área urbana, por efecto de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 son propiedad de los Municipios y por) no pueden ser gravados con el impuesto predial, se considera que las construcciones realizadas en predio ajeno, en tanto estén identificadas en la información entregada por el IGAC y cuenten con avalúo catastral pueden ser gravadas en cabeza de su propietario o poseedor.

Esta posibilidad de gravar las mejoras también se aplica cuando las mismas están realizadas en predios fiscales.

Finalmente le informamos que las respuestas emitidas por este Despacho se dan en los términos y con los estrictos alcances de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que son generales, no tienen efectos obligatorios ni vinculantes, no comprometen la responsabilidad de este Ministerio y pueden ser consultados en www.minhacienda.gov.co, en la sección Entidades de Orden Territorial, en [Asesorías y Conceptos en materia tributaria](#).

Cordialmente,

CLAUDIA HELENA OTÁLORA CRISTANCHO

Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal Anexo lo anunciado

ELABORÓ: Andrea Pulido Sánchez

SUBDIRECTOR TECNICO CODIGO 0150 GRADO 21

Firmado digitalmente por: CLAUDIA HELENA OTALORA CRISTANCHO

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO