



## 6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Señora  
**Verónica Estor De Zubiria**  
[veronicaestor@gmail.com](mailto:veronicaestor@gmail.com)



Radicado: 2-2024-066706  
Bogotá D.C., 5 de diciembre de 2024 19:22

Radicado entrada 1-2024-106709  
No. Expediente 15568/2024/GEA

Tema : Impuesto Predial Unificado  
Subtema : Bienes de uso público dados en concesión

Cordial saludo señora Verónica:

Mediante escrito dirigido a este despacho consulta usted:

*Se CONSULTA: En la actualidad ¿cuál es la norma aplicable con relación con el impuesto predial unificado sobre los bienes de uso público e infraestructura que recae sobre las áreas ocupadas por establecimientos mercantiles de los contratos vigentes de concesión de aeropuertos y puertos que no corresponden a nuevos contratos? ¿el artículo 177 de la ley 1430 ó el artículo 150 de la ley 2010 de 2019?*

Sea lo primero comunicarle que si bien es cierto dentro de las funciones asignadas a esta Dirección está la de prestar asesoría en materia tributaria y financiera, es igualmente cierto que la misma se dirige puntualmente a las entidades territoriales, sin que en momento alguno se haga extensiva a los particulares. Lo anterior, conforme con lo señalado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al expresar que "...analizado el marco de las competencias de la entidad, la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección General de Apoyo Fiscal no tiene dentro de sus funciones asesorar a particulares, motivo por el cual no se encuentra vulneración al derecho de petición como lo indica el accionante"<sup>1</sup>.

No obstante lo anterior, en respeto del derecho que como ciudadano le corresponde procederemos a responder sus consultas 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 las mismas serán generales, no tienen efectos obligatorios ni vinculantes y no comprometen la responsabilidad de este Ministerio.

<sup>1</sup> Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Bogotá Sección Tercera. Bogotá, D.C., 28 de abril de 2021 Expediente No. 1100133360342021009000 Demandante Williams Joseph Rada Maza. Demandado: Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal - Subdirección de Fortalecimiento Institucional. Medio de Control Tutela.



Continuación oficio

Entendemos que su consulta se refiere al artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 (no al artículo 177, en atención a que no existe artículo 177 en la Ley 1430) o al artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, norma a la que se refiere en la parte inicial de su consulta, ambos referidos a los sujetos pasivos del impuesto predial unificado.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que su consulta se refiere a la sujeción de los bienes de uso público concesionados al impuesto predial unificado, hacemos nuestro lo señalado por el Consejo de Estado en este tema:

*"Bienes de uso público en concesión*

*En virtud del artículo 63 de la Constitución Política, los bienes de uso público son bienes inembargables, inalienables e imprescriptibles y pertenecen a todos los habitantes del territorio tal y como lo dispone el artículo 674 del Código Civil. Quiere esto decir que son bienes de propiedad pública y administrados por un sujeto público para el uso y goce de la comunidad, en garantía del beneficio común que prestan.<sup>2</sup>*

*Sobre estos bienes, el Estado como titular de los mismos tiene la facultad de celebrar contratos de concesión, definidos en el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, y caracterizados porque en su forma de financiación el concesionario ejecuta el objeto contractual por su cuenta y riesgo; se llevan a cabo con la continua vigilancia y control de la entidad concedente respecto de la correcta ejecución de la obra o del adecuado mantenimiento del bien o servicio; y el concesionario recupera la inversión realizada y obtiene la ganancia esperada con los ingresos que produzca la obra, el bien público o el servicio concedido, mediante una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, y, en general, en cualquier contraprestación acordada<sup>3</sup>.*

*De manera excepcional, la ley ha gravado los bienes de uso público con el impuesto predial. Así, el artículo 54 de la Ley 1430 del 2010, vigente para el año 2012 (al que corresponde la liquidación oficial demandada) adicionó como sujeto pasivo del impuesto predial a los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión en los siguientes términos:*

*"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 (...)"*

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 25 de mayo del 2017, Exp. 21973, C.P. Milton Chaves García.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 1 de agosto del 2016, Exp. 29204, C.P. Danilo Rojas Betancourth.



Continuación oficio

*(...) Sin embargo, CODAD S.A. afirmó que para el periodo gravable 2012 la norma aplicable no era el artículo transcrito, sino el parágrafo 2 del artículo 23 de la Ley 1450 del 2011, según el cual "todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley."*

*Al analizar el contenido normativo de ambas disposiciones legales, la Sala concluye que el legislador, mediante el artículo 54 de la Ley 1430 del 2010, estableció una regla específica de sujeción pasiva del impuesto predial a los tenedores de bienes de uso público (como una de las categorías de los inmuebles públicos) que se encuentren en concesión. Por lo tanto, la exigencia de ley expresa que trae la Ley 1450 del 2011, se encuentra legalmente establecida en la norma señalada.*

*Sobre el particular en reciente concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 13 de diciembre del 2021, radicado interno 00003, se ratificó este entendimiento:*

*"Como se aprecia, entonces, no puede afirmarse que el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 haya excluido del impuesto predial a los bienes raíces de uso público (como si antes estuvieran gravados), sino que ratifica la exclusión de tales predios, la cual, como se ha explicado, viene desde la creación misma del impuesto, pues la ley nunca ha autorizado gravarlos, de manera general. La misma norma confirma también que, excepcionalmente, los bienes inmuebles de uso público pueden ser objeto del impuesto predial, en los casos y en las condiciones que disponga la ley, de manera expresa.*

*(...) Como se aprecia, las disposiciones citadas han ratificado, en primer lugar, la exclusión general de los bienes de uso público, incluyendo las obras de infraestructura que tengan ese carácter, frente al impuesto predial y la contribución de valorización.*

*Sin embargo, las mismas normas han establecido algunas excepciones. Dentro de estas, es posible advertir, a pesar de la deficiente y confusa redacción de dichos preceptos, que el artículo 54 de la Ley 1430, desde su texto original hasta la versión modificada por la Ley 2010, se ha referido a los aeropuertos y puertos marítimos entregados en concesión."*

*(...) Para la Sala, lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 1607 del 2012 no fue una interpretación auténtica realizada por el legislador de la Ley 1430 de 2010, sino una nueva regla en materia de impuesto predial, aplicable por tanto a ese hecho generador especial, si se configura con posterioridad a la vigencia de la primera. Así fue señalado por esta corporación en sentencia del 9 de marzo de 201713:*

*"En consecuencia, la Sala considera que los municipios sí pueden gravar con el impuesto predial los bienes de uso público, pero en las condiciones establecidas en las leyes que a la fecha se han expedido en ese sentido.*





Continuación oficio

(...) El artículo 177 de la Ley 1607 de 2012 modificó el citado artículo 54 de la Ley 1430 y reiteró que los bienes de uso público seguían excluidos del impuesto predial y de la contribución de valorización, salvo cuando tales bienes se explotaran económicamente.

Lo relevante es que, si esos bienes de uso público son explotados económicamente por terceros, en las condiciones que disponga la ley, tales bienes de uso público son objeto pasible del impuesto predial, y los terceros que los explotan económicamente son los sujetos pasivos del impuesto. Y en esas condiciones pueden ser gravados por las entidades territoriales.<sup>4</sup>

Así las cosas, lo que se quiere hacer ver es que la norma que regula la posibilidad de gravar los bienes de uso público concesionados con el impuesto predial unificado es la Ley 1430 de 2010, la cual fue modificada por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012 y adicionada por el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, y lo determinante para establecer los requisitos que se deben cumplir para gravar el bien, conforme con las modificaciones normativas mencionadas, es el momento de la causación del impuesto.

Finalmente le recordamos que las respuestas emitidas por este Despacho son de público conocimiento y pueden ser consultados en [www.minhacienda.gov.co](http://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

**Elaboró:**

ANDREA DEL PILAR PULIDO SANCHEZ  
Subdirección de Fortalecimiento  
Institucional Territorial

**Revisó:**

CLAUDIA HELENA OTÁLORA  
CRISTANCHO  
Subdirectora de Fortalecimiento  
Institucional Territorial

**Aprobó:**

CLAUDIA HELENA OTALORA  
CRISTANCHO  
Subdirección de Fortalecimiento  
Institucional Territorial

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P.: Milton Chaves García, Sentencia del 11 de octubre de 2023. Radicación: 25000-23-37-000-2015-01365-01 (26129).

Firmado digitalmente por: CLAUDIA HELENA OTALORA CRISTANCHO Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

