

## 6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2021-009117

Bogotá D.C., 24 de febrero de 2021 19:33

### Ciudadano anónimo

Radicado entrada 1-2021-009861  
No. Expediente 3081/2021/RPQRSD

Asunto : Oficio N° 1-2021-009861 del 08 de febrero de 2021  
Tema : Impuesto Predial Unificado  
Subtema : Bienes fiscales y bienes de uso público

Cordial saludo:

De conformidad con el escrito radicado en el buzón de atención al cliente de este Ministerio con el número y fecha del asunto, nos consulta sobre la sujeción pasiva del impuesto predial unificado sobre los bienes fiscales y los bienes de uso público, en relación con las estaciones de transporte masivo de los municipios, manifestando:

**“DE CONFORMIDAD CON EL MARCO NORMATIVO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO, NO SE GENERA EL GRAVAMEN SOBRE BIENES DE USO PÚBLICO. EN VIRTUD DE LO ANTERIOR, SE CONSULTA SI LOS INMUEBLES DONDE SE UBICAN LAS ESTACIONES PARA LA RECOGIDA DE PASAJEROS EN LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE MASIVO, COMO ES EL CASO DE TRANSMILENIO, METRO, METROPLUS Y DEMÁS ENTIDADES CONSTITUIDAS PARA TAL EFECTO EN LOS PRINCIPALES MUNICIPIOS DEL PAÍS, SE CONSIDERAN BIENES DE USO PÚBLICO, POR CUANTO PERMITEN EL ACCESO DE CUALQUIER PERSONA Y NO SE PODRÍA ADMINISTRAR ESTOS BIENES COMO SE HARÍA CON CUALQUIER OTRO BIEN FISCAL DE CONFORMIDAD CON LO ANTERIOR, SE SOLICITA CONCEPTO DE LA ENTIDAD (DAF) SOBRE SI ESTOS INMUEBLES SE PUEDEN CONSIDERAR BIENES DE USO PÚBLICO O BIENES FISCALES, LO CUAL ES VITAL PARA ESTABLECER SU SUJECIÓN AL IMPUESTO PREDIAL”**

Al respecto, le comunicamos que si bien es cierto dentro de las funciones asignadas a esta Dirección por el Decreto 4712 de 2008 está la de prestar asesoría en materia tributaria, fiscal y financiera, es igualmente cierto que la misma se dirige puntualmente a las entidades territoriales y sus descentralizadas, sin que en momento alguno se haga extensiva a los particulares. Sin perjuicio de lo anterior, en respeto del derecho de petición que como ciudadano le asiste, haremos algunas precisiones en relación a su consulta, para brindarle elementos de juicio que absuelvan sus interrogantes, dentro de los términos de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, los cuales no son obligatorios ni vinculantes y tampoco comprometen la responsabilidad de este Ministerio.

En relación, con los bienes fiscales y los de uso público los cuales hacen parte de los bienes del Estado le informamos que el artículo 674 del Código Civil los define así,

**“ARTICULO 674. BIENES PUBLICOS Y DE USO PUBLICO.** *Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.*

**Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio,** como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman **bienes de la Unión de uso público** o bienes públicos del territorio.

*Los bienes de la Unión cuyo uso **no pertenece generalmente a los habitantes,** se llaman bienes de la Unión o **bienes fiscales**”* (Énfasis nuestro)

De conformidad con la disposición transcrita, se colige que dentro de los bienes de dominio público se encuentran tanto los bienes fiscales como los de uso público y, a pesar de tener una naturaleza similar por encontrarse a cargo del Estado, cada uno posee diferencias en relación a su utilización, destinación y legislación aplicable, cuya fundamental distinción radica en la pertenencia o no de dichos bienes a todos los habitantes del territorio nacional.

Ahora bien, para absolver su interrogante le informamos que el tema sobre la sujeción pasiva de la entidades públicas al impuesto predial unificado fue ampliamente desarrollado en el Boletín Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales N° 38, el cual es de público conocimiento y se encuentra publicado en la página web del ministerio en el link de biblioteca virtual normativa o, siguiendo este enlace podrá acceder al mismo, [http://delfos.minhacienda.gov.co/Visores/PDF.aspx?NumeroInventario=BOL\\_046&Version=V1#book/3](http://delfos.minhacienda.gov.co/Visores/PDF.aspx?NumeroInventario=BOL_046&Version=V1#book/3).

Publicación, dentro del cual se deduce con fundamento en jurisprudencia del Consejo de Estado que están sujetos al impuesto predial unificado los bienes fiscales de las entidades públicas con personería jurídica que formen parte de la estructura orgánica del Estado en virtud de la Ley 489 de 1998 y demás norman que la modifiquen y, se reiteró que los bienes de uso público por su

<sup>1</sup> Modificados por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

naturaleza jurídica no están gravados con el impuesto predial indistintamente, de la entidad pública que los administre.

Posición, que recientemente fue reiterada por la sección cuarta del Consejo de Estado<sup>2</sup>, en la que se señalaron las siguientes características propias de los bienes fiscales o patrimoniales y de los bienes de uso público, a saber:

*“2.3.- Si bien desde el año 1994, esta Sección afirmó que el impuesto predial fue creado para gravar la **propiedad privada**, ello se entendía bajo el concepto de derecho de dominio, pues la propiedad privada se define en función del derecho real que tiene una persona, natural o jurídica, pública o privada, para usar, gozar y disponer de un bien inmueble, conforme con las normas que regulen la materia.*

*Sin embargo, hoy en día el impuesto predial también abarca la posesión, la tenencia o el usufructo. Lo que debe tenerse en cuenta para su imposición es, en consecuencia, la **explotación** –uso y/o goce- del bien, pero con un interés que trasciende el que subyace en la figura de los bienes de uso público o común.*

*2.4.- Los **bienes inmuebles de naturaleza fiscal** son susceptibles de ser gravados con el impuesto predial porque sobre ellos también se ejerce derecho de dominio o, en otras palabras, son susceptibles de uso, goce y disposición. Como sobre los **bienes de uso público** no se ejerce un derecho de dominio o equivalente, en tanto su uso y goce pertenece a todos los habitantes de la Nación y no pueden ser objeto de disposición, estos no se encuentran gravados con el impuesto predial, salvo que sean explotados económicamente por un particular.*

*Sólo en ese sentido pueden entenderse las normas que ha dictado el legislador respecto de los bienes de la Nación, de los municipios y de los distritos y, sobre las “propiedades públicas” en general, contenidas en los artículos 21 del Decreto 1226 de 1908, 13 del Decreto 1227 de 1908 y 3 de la Ley 34 de 1920, y la previsión del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, que fue compilada en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal vigente.*

*2.5.- El impuesto predial, como ha expuesto esta Sección, es un gravamen de tipo real ya que recae sobre el valor del inmueble sin consideración a la calidad del sujeto pasivo 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 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, 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 excluidos de este pago los bienes de uso público, dada su naturaleza y uso.*

---

<sup>2</sup> fallo del 30 de mayo de 2019 con radicación N° 17001 23 33 000 2014 00415 01 (22810)

*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.***

*Además, como se trata de un tributo municipal, directo y real, cuyo objeto imponible es el patrimonio inmobiliario, el aspecto material de este impuesto se define con total independencia del elemento subjetivo, pues gira en torno a un bien inmueble y no requiere de referencias a un sujeto para su total definición, contrario con lo que sucede con los impuestos personales como el de patrimonio o renta.*

*2.6.- Dada la finalidad de las normas que regulan el impuesto predial y la voluntad del legislador, es posible concluir que están gravados con el impuesto predial los siguientes bienes:*

- a. Los inmuebles de los particulares.*
- b. Los inmuebles de naturaleza fiscal, incluidos los de las entidades enumeradas en el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, compilado en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal vigente.*
- c. Los bienes de uso público que sean explotados económicamente, se encuentren en concesión y/o estén ocupados por establecimientos mercantiles, en los términos del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por la Ley 1607 de 2012, ya que sobre ellos se ejerce una actividad con ánimo de lucro.*

*Recuérdese que “la exclusión del impuesto predial está ligada a un elemento adicional a la simple titularidad pública del bien, como es el hecho de que se trate de bienes de uso público”, ya que la finalidad del legislador fue gravar la propiedad raíz o los bienes inmuebles sobre los que se ejerce derecho de dominio, independiente de la naturaleza jurídica del sujeto propietario.*

*(...)*

*2.8.- Para la Sala, desde el año 1985, la voluntad del legislador fue la de incluir como sujetos pasivos del impuesto predial a las entidades del Estado que contaban con personería jurídica y, por ende, podían adquirir bienes raíces –bienes fiscales- para el desarrollo de sus funciones pero que, por su naturaleza y destinación, no pertenecían a todos los habitantes.*

*Al modificarse la estructura del Estado y crearse nuevas entidades con personería jurídica, adscritas o vinculadas a la Nación y otros entes u organismos también con personería jurídica, autónomos e independientes, como ocurre con las empresas sociales del Estado, se amplía el sujeto pasivo del impuesto predial, ya que, se repite, éste no está definido en razón a la naturaleza de la entidad pública, sino a la de los bienes que posee o administra: públicos o fiscales.” (Negrillas del texto original y subrayas nuestras)*

Así las cosas, para absolver su consulta y de acuerdo con la normatividad aplicable le informamos que las características de los bienes fiscales o patrimoniales son, i) pertenecen a los sujetos de derecho público de todos los órdenes y naturalezas, ii) sobre ellos se ejerce derecho de dominio, es decir son susceptibles de uso, goce y disposición, iii) alienables, embargables e imprescriptibles. Ahora bien, los bienes de uso público que no están sujetos al impuesto predial unificado son los bienes sobre los que básicamente no se puede ejercer derecho de dominio,

toda vez que el uso, goce y disposición pertenecen a toda la comunidad y por ende se encuentran fuera del comercio por lo que son inalienables e inembargables.

En este sentido, “LOS INMUEBLES DONDE SE UBICAN LAS ESTACIONES PARA LA RECOGIDA DE PASAJEROS EN LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE MASIVO”, pueden ser bienes fiscales en el evento de cumplir las características de los mismos o, bienes de uso público si el uso, goce y disposición pertenecen a todos los habitantes del territorio nacional y, se entiende que están sujetos al impuesto predial unificado en la medida que sean bienes inmuebles de, i) particulares, ii) naturaleza fiscal o patrimonial (incluidos los del artículo 194 del Decreto legislativo 1333 de 1986) y iii), uso público explotados económicamente, concesión y/o estén ocupados por establecimientos mercantiles (en los términos y condiciones del artículo 54 de la Ley 1430 de 2012, modificada por la Ley 1607 de 2012).

Cordialmente,

**LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES**

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial  
Dirección General de Apoyo Fiscal

**ELABORÓ:** Diana Paola Cuartas Jiménez.

Firmado digitalmente por: LUIS FERNANDO VILLOTA QUINONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co