



6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Doctora

Diana Katalina García Fetecua

Directora de Rentas

Alcaldía Municipal de Soacha

notificacionesjurrentas@alcaldiasoacha.gov.co



Radicado: 2-2025-080440

Bogotá D.C., 19 de diciembre de 2025 20:24

Radicado entrada 1-2025-126113

No. Expediente 16887/2025/GEA

Tema : Impuesto predial unificado

Subtema : Bienes de uso público

Cordial saludo doctora García:

Mediante escrito dirigido a este Despacho consulta usted:

- 1. ¿Es jurídicamente procedente que el Municipio de Soacha liquide y cobre el impuesto predial unificado sobre inmuebles cuya destinación económica registrada en catastro es "utilidad pública", pero que son de propiedad de personas jurídicas de derecho privado?*
- 2. En el evento en que dichos inmuebles no deban ser objeto del impuesto predial, corresponde a la administración municipal exigir la modificación de su destinación catastral para ajustarla a la naturaleza de su propiedad privada, ¿a fin de evitar inflación en la cartera?*
- 3. ¿Qué procedimiento debe seguir la administración tributaria municipal frente a estas situaciones, especialmente en los casos en que ya existan actos de determinación del tributo y procesos de cobro coactivo en curso y a su vez en los casos en que existan pago corresponde la devolución de saldos a favor?*

Sea lo primero anotar 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 consulta 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.

En relación con el tema consultado debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado de manera reiterada ha señalado de manera reiterada que las autoridades

Continuación oficio

municipales tienen la obligación de evaluar las circunstancias reales de cada predio al momento de efectuar la liquidación del impuesto. Veamos:

*"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.**"¹ (Subrayado y negrillas nuestras)*

De acuerdo con lo anterior, y para responder su consulta, consideramos que lo primero que debería hacer la administración es verificar si efectivamente el predio cumple todas las condiciones para ser considerado "de uso público". A propósito de este tema la Corte Constitucional en Sentencia C-183/10, al precisar la diferencia entre los bienes fiscales y los bienes de uso público señaló:

"Los bienes fiscales o patrimoniales se encuentran destinados a la prestación de servicios públicos que la administración utiliza de forma inmediata, como por ejemplo los edificios en que funcionan las oficinas públicas. Dentro de esta clase de bienes, también se encuentra lo que se denomina bienes fiscales adjudicables, que son aquellos que la Nación puede traspasar a los particulares que cumplan con las exigencias establecidas en la ley, como es el caso de los bienes baldíos.

Ahora, los bienes de uso público propiamente dicho, que pueden ser por naturaleza o por el destino jurídico^[4], se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales, estar destinados al uso común de todos los habitantes, y por encontrarse

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P.: (E) JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ. Sentencia del 10 de septiembre de 2020. Rad.: 25000-23-37-000-2016-00835-01(24620)

Continuación oficio

fuera del comercio, ser imprescriptibles e inembargables. Están definidos en la ley como aquellos que "su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio" (art. 674 C.C.)."

En igual sentido, en el fallo de tutela T-572 de 1994, la Corte Constitucional manifestó:

"La Nación es titular de los bienes de uso público por ministerio de la ley y mandato de la Constitución. Ese derecho real institucional no se ubica dentro de la propiedad privada respaldada en el artículo 58 de la Constitución, sino que es otra forma de propiedad, un dominio público fundamentado en el artículo 63 de la Carta, el cual establece que "los bienes de uso público... son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

Esto muestra entonces que la teoría de la comercialidad de los bienes se rompe cuando se trata de bienes de uso público. No es válido entonces exigir matrícula inmobiliaria de tales bienes para determinar si son de uso público, puesto que tales bienes, por sus especiales características, están sometidos a un régimen jurídico especial, el cual tiene rango directamente constitucional. Por ello, durante la vigencia de la anterior Constitución, la Corte Suprema de Justicia había dicho que "el dominio del Estado sobre los bienes de uso público, es un dominio sui generis"[2] Y la Corte Constitucional también ha diferenciado con nitidez, en anteriores decisiones, el dominio público y la propiedad privada. Así, según la Corte, los bienes de dominio público se distinguen "por su afectación al dominio público, por motivos de interés general (CP art. 1º), relacionadas con la riqueza cultural nacional, el uso público y el espacio público.[3]" En particular, sobre los bienes de uso público, la Corte señaló en esa misma sentencia que éstos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y precisó tales características en los siguientes términos:

a) Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.

b) Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios.

c) Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados.[4]"

En ese orden de ideas, al Estado corresponde el derecho y el deber de velar por la integridad de esos bienes de uso público. Si, además, esos bienes se ligan con la

Continuación oficio

recreación (art. 52 C.P.) con la función ecológica de la propiedad (art. 58 C.P.), con la conservación de las áreas de especial importancia ecológica (art. 79 C.P), con la prevención del deterioro ambiental, protección de ecosistemas y garantía del desarrollo sostenible (art. 80 C.P.), ello implica adicionalmente el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso público, el cual prevalece sobre el interés particular (art. 82 ibídem)."

Así mismo, para el Consejo de Estado², por regla general, los bienes de uso público 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). Para el efecto, es el uso del predio lo que permite determinar si se trata de un bien de uso público. (Sentencia del 6 de octubre de 2009 exp. 16218, CP. Héctor J. Romero Díaz).

De conformidad con lo anterior consideramos que la entidad territorial debe analizar la realidad de los predios, más allá de la información que conste en la base catastral, y con base en ella determinar si hay lugar o no al cobro del impuesto predial, teniendo en mente que de acuerdo con el criterio jurisprudencial transcrito los bienes de uso público son aquellos cuyo dominio corresponde a entidades del estado y su uso pertenece a todos los habitantes.

En caso que resulte que el predio efectivamente está destinado al uso público sugerimos adelantar las acciones para efectuar su afectación. A propósito de este tema la Corte Constitucional ha señalado:

"La Afectación al uso público.

Como primera medida es importante aclarar que esta Sala de Revisión avocará el estudio teórico de la desafectación y afectación de los bienes de uso público que el tema plantea, pero no se referirá a la conveniencia o impertinencia del acto administrativo que origina la presente tutela, por cuanto es a la justicia contencioso administrativa a quien le corresponde el estudio concreto.

7. Ahora bien, la afectación consiste en una manifestación de voluntad expresa del poder público, por medio del cual se incorpora un bien al uso o goce de la comunidad, ya sea directo o indirecto. Como se desprende de la anterior definición, para que el fenómeno de la afectación sea posible requiere de dos momentos claramente identificables: a) un aspecto material, esto es, la existencia de un bien apto para el uso público y b) el aspecto intencional o subjetivo, que consiste en la declaración de

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero Ponente: (e) Julio Roberto Piza Rodríguez. Bogotá D.C., diez (10) de septiembre de dos mil veinte (2020). Radicación: 25000-23-37-000-2016-00835-01(24620). Actor: Bienes y Comercio S.A. Demandado: Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá

Continuación oficio

voluntad o en el accionar del órgano estatal que demuestra de manera directa e inequívoca el deseo de consagrar un bien al uso público.

*Entre nosotros, la afectación puede consistir en una manifestación de voluntad o en **hechos de la administración**, por cuanto existen **bienes naturales** en donde la sola presencia del bien implica la titularidad del dominio en cabeza del Estado, pues, hay normas genéricas que así lo disponen, (a manera de ejemplo los ríos son de uso público de acuerdo con lo perceptuado en el artículo 677 C.C.). Pero respecto de la afectación por hechos de la administración respecto de los bienes **artificiales**, nuestra legislación ha señalado que la naturaleza jurídica particular no se altera por el uso público. Así lo establece el artículo 674 del Código Civil cuando dispone que:*

"Los puentes y caminos construidos a expensas de personas particulares, en tierras que les pertenecen, no son bienes de la unión, aunque los dueños permitan su uso y goce a todos los habitantes del territorio."

Al respecto la Corte Suprema de Justicia explica el punto cuando aclara que " los actos de mera facultad no confieren posesión ni dan lugar a prescripción alguna."⁵

En conclusión, nuestra legislación recoge como formas de afectación la manifestación de voluntad de la administración, el suceso de hechos de la naturaleza, por supuesto en bienes naturales, pero no los hechos que incorporen un bien artificial particular al uso público.

Requisitos para la afectación de un bien al uso público

8. Esta Sala de Revisión se referirá a las reglas básicas para que la afectación al uso público de un bien surta efectos jurídicos.

a) La existencia de una manifestación de voluntad o de actitudes de la administración que permita asegurar que el uso de un bien se encuentra a disposición del público. Dentro de la primera opción (manifestación de voluntad) se encuentra la facultad de que dispone el ente estatal de obtener un bien (Capítulo III de la Ley 9a. de 1989, el artículo 17 del Decreto 855 de 1994, adquisición de inmuebles por negociación directa) y destinarla al uso público, o la posibilidad de expropiar un bien cuyo uso sea menester ofrecerlo al público (el artículo 58 constitucional faculta al Estado para expropiar bienes por motivos de utilidad pública o de interés social que el legislador defina). Dentro de la segunda opción, o sea, las actitudes de la administración, se cita a guisa de ejemplo la inauguración de una obra que se abre al público o presentar abierta una calle para su uso.

b) Existencia de un título de dominio. Esta formalidad se presenta en forma diversa de acuerdo con el tipo de afectación que se realiza, entonces, si se adquiere un bien, en este caso, se requiere un título traslativo de dominio que lo respalde, si se expropia es necesaria la Sentencia judicial o el acto administrativo que lo decreta. Pero también existen bienes que se afectan por ministerio de la ley, por cuanto el título puede



Continuación oficio

consistir en una ley que faculta al Estado para detentar el derecho real de manera directa. (ejemplo: el Código Civil dispone que las calles son de uso público).

c) La afectación debe ser real y efectiva, esto es, que la cosa sea apta para el destino público y que tenga el carácter de ser idónea para el uso público. En palabras de la Ley 9a. de 1989, artículo 5º, se requiere que el bien presente un interés público manifiesto y conveniente.¹³

Si por el contrario el bien no está afectado al uso público, sino que se trata de un error en la base catastral sugerimos dar parte de ello a la autoridad catastral, y proceder a realizar el ajuste en la base predial, que no catastral, utilizada por la administración municipal para la liquidación del impuesto, y proceder a realizar la determinación del mismo atendiendo a la realidad del predio.

Finalmente le reiteramos que nuestros pronunciamientos se emiten 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 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,

Firmado digitalmente por: CLAUDIA
HELENA OTÁLORA CRISTANCHO

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 OTÁLORA
CRISTANCHO
Subdirección de Fortalecimiento
Institucional Territorial

³ Corte Constitucional. Sentencia No. T-150 de 1995