



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1640 de 2005 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA - Esquema ferroviario y su evolución. Naturaleza jurídica. Exclusión del cobro del impuesto predial y contribución por valorización / IMPUESTO PREDIAL - No se causa frente a bienes de uso público. Corredores férreos / CONTRIBUCION DE VALORIZACION - No se causa frente a bienes de uso público. Corredores férreos / BIEN DE USO PUBLICO - No causa impuesto predial ni contribución de valorización. Corredores férreos

Los corredores férreos, sus anexidades, zonas de seguridad, de señalización, patios de maniobra que forman parte de la infraestructura férrea de propiedad de la Nación, son bienes de uso público y, como tales, se encuentran excluidos de la contribución de valorización y del pago de impuesto predial unificado. En consecuencia, al no ser Ferrovías en liquidación, sujeto pasivo de los citados tributo y contribución respecto de los bienes de uso público de propiedad de la Nación, no es dable a las autoridades municipales exigir el pago de dichos gravámenes para efectuar el registro de la transferencia que ésta entidad realice a favor del Instituto Nacional de Vías.

NOTA DE RELATORÍA: Autorizada la publicación con oficio 18233 de 4 de mayo de 2005.

Ver el Concepto del Consejo de Estado [1469](#) de 2002 y el Fallo [14226](#) de 2007

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE

Bogotá D. C., abril (19) de dos mil cinco (2005)

Radicación número: 1640

Actor: MINISTRO DE TRANSPORTE

Referencia: Infraestructura Férrea: Naturaleza jurídica de los bienes que la integran. Contribución de Valorización e Impuesto Predial. Bienes de uso público.

El señor Ministro de Transporte, solicita el concepto de la Sala acerca de la viabilidad jurídica del cobrar el impuesto predial y la contribución de valorización que algunas autoridades municipales exigen a la Empresa Colombiana de Vías Férreas - en liquidación - por la transferencia de los bienes que forman parte de la infraestructura férrea.

Al efecto formuló la siguiente pregunta:

"¿Está obligada la Empresa Colombiana de Vías Férreas -Ferrovías en Liquidación a pagar a las administraciones municipales, el impuesto predial y la contribución de valorización sobre corredores férreos y bienes inmuebles que hacen parte de la infraestructura férrea a cargo de la Nación tales como estaciones, bodegas, campamentos, zonas de talleres, patios de maniobras y lotes de terrenos contiguos a la vía férrea.?"

Como antecedente de su consulta el señor Ministro señala que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio del 2 de septiembre de 2002, radicado en el Instituto Nacional de Vías bajo el número 90508, consideró que los bienes de uso público están excluidos del pago del impuesto predial unificado, con fundamento en los siguientes argumentos:

"La Nación a través de las dependencias y órganos del poder público (Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias) puede ser sujeto del impuesto predial sobre los bienes que posea, a no ser que dichos bienes tengan la limitante contemplada en el artículo 63 del la Constitución Política, es decir, se trate de bienes de uso público o bienes del territorio consagrados en los artículos 674 del Código Civil que señala que los bienes inmuebles de propiedad del Estado son clasificados como fiscales y de uso público. (...)

"Si son bienes de uso público la ley los determina como inalienables, imprescriptibles, e inembargables; por lo tanto los bienes entre otros como las carreteras, los caminos, parques, plazas, por su misma condición, teniendo en cuenta que su uso pertenece a los habitantes, por tal razón se priva a la Nación de la libre disposición de los mismos, en esas condiciones son excluidos del impuesto predial."

En orden a resolver la consulta, la Sala avocará el estudio en los siguientes aspectos:

Consideraciones generales sobre el esquema ferroviario y su evolución.

Concepto Sala de Consulta C.E. 1640 de 2005 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Infraestructura ferroviaria nacional. Naturaleza jurídica de los bienes que la integran.

Impuesto predial unificado y la contribución de valorización sobre bienes de uso público.

Advertencia preliminar. En los términos del artículo 102 de la Carta el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación y conforme al artículo 63 ibídem los de uso público, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cual implica que la entrega por Ferrovías a Invías - con la consecuente escrituración de estos ordenada por el decreto 1791 de 2003, que utiliza la expresión transferencia -, para su adecuada administración, manejo, mantenimiento y defensa, no implica el desplazamiento de la propiedad que constitucionalmente corresponde a la Nación, ni el cambio de su naturaleza como bienes de uso público. Otro entendimiento del mandato de transferir los bienes implicaría el quebrantamiento de la prohibición constitucional de enajenar los bienes de uso público.

1. Consideraciones Generales sobre el esquema ferroviario y su evolución en Colombia

De modo esquemático procede la Sala a relacionar las principales reglamentaciones del sistema férreo colombiano, la reestructuración de las entidades que lo han tenido a su cargo y las diversas formas de administración y manejo de los bienes que integran la infraestructura que lo constituye.

La empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, creada en el año de 1954 mediante el Decreto 3129 de 1954, cuyo objeto era *"administrar los ferrocarriles de propiedad nacional, sobre una base comercial y a cuyo cargo estará la organización, administración, desarrollo y mejoramiento de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia"*¹, entre sus funciones tenía la de *"construir mejoras sobre las líneas existentes, así como fábricas, talleres, muelles, puentes, almacenes, estaciones férreas, etc, que sean útiles para la empresa"*, y la construcción *"por sí misma o por delegación, de nuevas líneas férreas que determinen las leyes, o extender las actuales; abandonar parte de las líneas existentes"*.

En la reestructuración del sistema cumplida en el año de 1989, se ordenó la liquidación de la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia y la creación de dos empresas. Al efecto,

*"(...) se implementó el saneamiento y liquidación de la Empresa responsable hasta ese entonces y se creó una nueva empresa, Ferrovías, dedicada a la operación, recuperación, mantenimiento de la red ferroviaria. Se creó además la Sociedad de Transporte Ferroviario, S.T.F, como la primera de un número de organizaciones usuarias de la red. La STF opera los equipos y se dedica a prestar el servicio público de transporte. (...) el Gobierno Nacional seleccionó lo que se denomina el "modelo carretero", consistente en asignar a una entidad el manejo de la red y a otras la utilización de ésta, separando la propiedad de la vía férrea de la propiedad de los equipos de transporte."*²

Fue así como mediante el Decreto 1588 de 1989, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en la ley 21 de 1988, se creó Ferrovías como una empresa industrial y comercial del Estado, cuyo objeto era:

"Artículo 3º. La Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías, tendrá por objeto principal mantener, mejorar, rehabilitar, extender, modernizar, explotar, dirigir y administrar la red férrea nacional, con sus anexidades y equipos que la constituyen, así como regular y controlar, en general, la operación del sistema ferroviario nacional."

El patrimonio de Ferrovías, en los términos del Decreto 1588 de 1989 y de sus estatutos internos³, estaba constituido, entre otros, por los siguientes bienes:

"La zona o corredor férreo con sus anexidades y los demás bienes muebles e inmuebles que le transfiera la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia en liquidación o cualquier entidad oficial". - artículo 10 -.

Producto del proceso de liquidación a la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, le correspondieron *"los bienes relacionados con la operación, recuperación y expansión de la vía férrea. Al Fondo de Pasivo Social se le entregaron todos los demás bienes, con excepción de aquellos que se vendieron para financiar la liquidación y los que se usaron para efectuar los aportes del gobierno nacional a la Sociedad de Transporte Ferroviario. (...) El criterio de selección de inmuebles obedeció a los incluidos en la zona de seguridad, a lo largo de la vía férrea nacional y a todas las anexidades necesarias e indispensables para la operación férrea"*.⁴

Posteriormente, el artículo 63 de la ley 105 de 1993, precisó que Ferrovías podía recibir los bienes inmuebles que eran de propiedad de la Empresa Ferrocarriles Nacionales, en liquidación, siempre y cuando estuvieran destinados a la explotación férrea:

"Artículo 63. Ferrocarriles Nacionales. Los bienes inmuebles que eran de propiedad de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia en liquidación, podrán ser transferidos a la Empresa Colombiana de Vías Férreas, si los mismos estaban destinados a la explotación férrea. Los demás bienes serán traspasados al fondo pasivo social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, para que éste disponga de ellos, con el fin de atender las funciones previstas en la norma legal de su creación. La disposición incluirá la posibilidad de comercializarlos."

"Parágrafo 1º. Dentro de estos inmuebles, se entienden incluidos aquellos que pertenecieron al consejo administrativo de los ferrocarriles nacionales y a los ferrocarriles seccionales y/o a los departamentales que fueron traspasados a los Ferrocarriles Nacionales de Colombia mediante escritura pública durante la existencia del mismo, tal y como lo dispuso el Decreto 2378 del 1º de septiembre de 1955."

"Parágrafo 2º. Autorízase al Gobierno Nacional, para que por conducto del Ministerio de Transporte determine a cuál de las dos entidades señaladas deberán cederse a título gratuito los inmuebles y para que suscriba las respectivas escrituras públicas de transferencia, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley."

"Parágrafo 3º. La anterior autorización al Gobierno Nacional, se entiende también para que suscriba las escrituras públicas de cancelación de gravámenes hipotecarios, aclaratorias y modificatorias y documentos de traspaso sobre bienes muebles a que haya lugar y que fueron suscritas por el gerente liquidador de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia en liquidación".

Así las cosas, la Empresa Colombiana de Vías Férreas - Ferrovías en liquidación - tenía a su cargo el corredor férreo y sus anexidades, así como los bienes muebles e inmuebles destinados a la explotación férrea. No todos los bienes mencionados pueden clasificarse de uso público destinados a la infraestructura férrea, pues algunos están destinados a explotación comercial u otros fines, que a pesar de pertenecer a la infraestructura férrea no encajan dentro de la noción de bienes de uso público. Para efectos de la consulta, importa determinar cuales de los bienes aludidos, por su naturaleza y destinación, son bienes de uso público, para establecer si son susceptibles de ser gravados por razón de la entrega que Ferrovías debe hacer de ellos.⁵

La más reciente reestructuración del sector se produjo en el año 2003. El decreto 1791 del 26 de junio de 2003 ordenó suprimir y liquidar la Empresa Colombiana de Vías Férreas - Ferrovías, ceder los contratos de concesión de las vías férreas a la entidad que asuma la competencia de la red férrea concesionada -INCO⁶- y "transferir" la red férrea al Instituto Nacional de Vías.

Señala el decreto 1791 de 2003:

"Artículo 13. Bienes y recursos excluidos del patrimonio a liquidar.- No forman parte de la Empresa Colombiana de Vías Férreas -Ferrovías- en liquidación:

13.1. La red férrea a su cargo, la cual será transferida al Instituto Nacional de Vías. (...)

13.3. Los bienes muebles, inmuebles y derechos cuyo titular sea la Empresa Colombiana de Vías Férreas -Ferrovías- y que requieran para el cumplimiento de su objeto las entidades que asuman las funciones o competencias de la red férrea." (Resalta la Sala).

En concordancia con lo anterior, el decreto 2056 de 2003, por el cual, se reestructuró el Instituto Nacional de Vías, prevé:

"Artículo 1º. Objeto del Instituto Nacional de Vías. El Instituto Nacional de Vías, Invías, tendrá como objeto la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la red vial nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte.

"Artículo 3º. Patrimonio del Instituto Nacional de Vías. Conforman el patrimonio del Instituto Nacional de Vías los siguientes bienes: (...)

"3.10. Los bienes, contratos, derechos y obligaciones que la Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías, en liquidación, le transfiera". (Negrilla fuera del texto original).

El proceso de "transferencia" de los bienes que forman parte de la infraestructura férrea a cargo de Ferrovías a las entidades que en adelante se encargarán de ella, hace parte del proceso de liquidación de dicha empresa. Por tanto, para determinar si es o no viable el cobro del impuesto predial unificado y de la contribución de valorización sobre los bienes sujetos a transferencia, es indispensable establecer su naturaleza jurídica e identificar las disposiciones que en materia impositiva se refieren a los bienes de uso público y fiscales de propiedad de la Nación.

2. NATURALEZA JURÍDICA DEL CORREDOR FERREO Y DEMÁS BIENES QUE CONFORMAN LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA.

2.1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL. EVOLUCION NORMATIVA.

Artículo 63 de la Carta Fundamental, señala: los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 102 ibídem: *"El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación."*

Artículo 674 del Código Civil: son bienes de uso público aquellos cuyo "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. Lo anterior, en contraposición con los denominados bienes fiscales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes.

Ley 76 de 1920, por la cual, se reguló la policía de ferrocarriles, al establecer algunas de las normas de seguridad para la operación del modo de transporte ferroviario, señala que las vías, las dependencias de la vía, y los rieles, así como, los puentes destinados exclusivamente al transporte férreo, así como, las estaciones y bodegas, son bienes que forman parte de la infraestructura ferroviaria, en los siguientes términos:

"Artículo 2º. Es prohibido a los particulares estacionarse en la vía de un ferrocarril, situarse en estaciones a una distancia de los rieles menor de dos metros, ocupar la zona con animales, depósitos de carga o cualesquiera otros objetos, embarazar de otra manera el tránsito libre de trenes, transitar por los puentes destinados exclusivamente al servicio de las empresas férreas, y tocar las agujas de las palancas de los apartaderos y los demás elementos que sirvan para comunicar señales. (...)"

"Artículo 3º. En los terrenos contiguos a la zona del ferrocarril no podrán ejecutarse, a una distancia de menos de veinte metros a partir del eje de la vía, obras que perjudiquen la solidez de ésta, tales como excavaciones, represas, estanques, explotación de canteras y otras semejantes."

"Artículo 8º. Es obligación de toda empresa de ferrocarril mantener la vía debidamente cercada, a uno u otro lado, salvo los pactos especiales con los colindantes. (...)

"Artículo 9º.- Las estaciones y dependencias de la vía férrea deberán mantenerse en buen estado de servicio para que la circulación del público sea fácil y segura.

"Artículo 18.- Toda empresa deberá ejecutar con regularidad, exactitud y cuidado el transporte de las mercancías, animales, etc., que se le confíen; deberá tener bodegas adecuadas para el recibo de carga que requiera para el transporte; no podrá rehusar el recibo, sino en los casos en que los reglamentos respectivos hubieren establecido exenciones. La responsabilidad de la empresa principia desde el momento en que el empleado al servicio de ella recibe las mercancías, equipajes y demás objetos, y no termina sino cuando salgan los artículos de la estación de su destino."

Decreto 1075 de 1954, elevado a la categoría de ley por la ley 141 de 1961 y por el cual se dictan disposiciones relacionadas con el ramo de ferrocarriles, otorgó a las líneas de éstos, el carácter de vías arterias destinadas al servicio público, y al efecto dispuso :

"Artículo primero.- Declárense vías arterias principales con todos los derechos y preferencias que corresponden a estas vías, las líneas de los ferrocarriles de servicio público.

"Artículo sexto.- Siempre que se pretenda establecer un cruce de una vía o calle pública, con las líneas férreas de servicio público, la entidad que la construya debe obtener el correspondiente permiso de la empresa férrea y el cruce se establecerá de acuerdo con las exigencias que fijen los ferrocarriles."

Ley 21 de 1988, por la cual se adoptó el programa de recuperación del servicio público de transporte ferroviario nacional y se autorizó la creación de Ferrovías, establece en forma clara que los bienes que se transfirieron en virtud del mismo a Ferrovías, son bienes de uso público y fiscales.

"Artículo 3º.- Se sujetarán a las normas prescritas por el programa de recuperación, las líneas férreas que actualmente conforman el sistema de transporte ferroviario nacional, las instalaciones, edificaciones, lotes de terreno, corredores férreos y demás bienes de uso público y fiscales de propiedad de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia y los demás complementarios que se destinen a la prestación del mencionado servicio público de transporte; los créditos, derechos, participaciones y demás activos que pertenecen a la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia o a las entidades encargadas de la prestación del servicio."

Ley 9ª de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones, en el artículo 5º al definir lo que se entiende por espacio público, establece claramente, que las vías son bienes de uso público que forman parte del espacio público, en tanto, están afectas a satisfacer necesidades colectivas.

Decreto ley 1588 de 1989, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en virtud de la ley 21 de 1988, que creó como empresa industrial y comercial del Estado la Empresa Colombiana de Vías Férreas -Ferrovías- hoy en liquidación, al determinar el objeto y el patrimonio de la empresa, menciona entre los bienes que hacen parte de la misma, la red férrea, sus anexidades, los puentes, estaciones y demás instalaciones útiles a sus fines.

Decreto ley 1588 de 1989 - de creación de Ferrovías- , en concordancia con el decreto 1915 de 1995 -estatuto de Ferrovías-, prevé en el artículo 10 que las anexidades forman parte del corredor férreo, y que junto con éste y los demás bienes conforman el patrimonio de la empresa:

"Artículo 22.- El patrimonio de la Empresa Colombiana de Vías Férreas -Ferrovías- estará constituido por: a) La zona o corredor férreo con sus anexidades y los demás bienes muebles e inmuebles transferidos por la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia o los que le transfiera a la Nación o cualquier entidad oficial.;

Ley 105 de 1993, al clasificar las líneas férreas de propiedad de la Nación como parte de la infraestructura de transporte, también, incluye la zona que ocupa la línea férrea y las de señalización y control de tránsito como necesarias para la operación de la vía.

"Artículo 12. Definición e integración de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Se entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países. Esta infraestructura está constituida por:

- "1. La red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades, y su señalización, (...) que se define de acuerdo con los siguientes criterios (...)
4. Las líneas férreas de propiedad de la Nación, que incluye su zona, señalización e infraestructura para el control del tránsito."

Ley 336 de 1.996, en el capítulo quinto relativo al transporte ferroviario, además de señalar que éste es un servicio público, establece que la infraestructura férrea podrá ser entregada en concesión a los particulares.

las normas especiales sobre la materia".

"Artículo 81.- La infraestructura férrea podrá ser concesionada en los términos de las normas vigentes y el concesionario tendrá bajo su responsabilidad efectuar la rehabilitación, mantenimiento, conservación, control, operación y prestación del servicio público de transporte.

Norma técnica. Ferrovías NT-001.- Para la instalación de tuberías que crucen la vía férrea, contiene algunas definiciones que resultan útiles para identificar los bienes que forman parte de la infraestructura férrea.

"Zona de Seguridad Férrea.- Zona que delimita la franja necesaria para operación segura y normal del ferrocarril.

"Corredor Férreo.- Zona con la vía férrea y sectores aledaños para operación y manejo de propiedad de la empresa.

Ley 769 de 2002, clasifica en el artículo 105, dentro de las vías, a las de carácter férreo, con el fin de otorgarles una prelación para el manejo del tránsito.⁷

Se desprende del contenido de las normas transcritas que los bienes que forman parte de la infraestructura ferroviaria recibidos por la empresa industrial y comercial del Estado -Ferrovías- comprenden bienes patrimoniales o fiscales y bienes de uso público. Para efectos de la consulta, solo estos últimos - por su naturaleza, destinación y afectación al uso común - serán objeto de estudio, para lo cual se tomarán como antecedentes los parámetros identificados por la Sala en los conceptos Nos. 1469 de 2002 - naturaleza jurídica de los bienes que forman parte de la infraestructura aeroportuaria - y 1484 de 2002, a cuyo tenor los corredores férreos con sus anexidades, son bienes de uso público.

Dijo la Sala:

"Del análisis de las características del corredor férreo, la Sala concluye que éste junto con sus anexidades, son bienes de uso público, por las razones que a continuación se exponen:

"El corredor férreo forma parte de la infraestructura vial y de transporte de propiedad de la Nación, por lo tanto, es un bien que se encuentra afecto al uso público o colectivo, independientemente del sistema de operación o explotación que se establezca.

"Su destinación al uso común está directamente relacionada con el ejercicio de la actividad de transporte que por su naturaleza es un servicio público.

"El corredor férreo y sus anexidades están fuera de la actividad mercantil y por lo tanto, son inembargables, inalienables e imprescriptibles.

"En este orden de ideas, los bienes inmuebles que conforman el corredor férreo, sus zonas anexas, contiguas o de seguridad, se clasifican como bienes de uso público mientras se hallen vinculados al servicio público del transporte ferroviario." ⁸

Las razones expuestas en el concepto citado, resultan suficientes para reiterar la naturaleza de bienes de uso público de los corredores férreos, sus anexidades, zonas de seguridad y de señalización para la operación segura de este modo de transporte, que Ferrovías en liquidación debe entregar al Instituto Nacional de Vías. Al respecto, en una acción de tutela instaurada para proteger el derecho que alegaba tener una persona que ocupó una parte de un corredor férreo para construir una vivienda, la Corte Constitucional en sentencia T-115 de 2003, reiteró el carácter de uso público de los corredores férreos, en los siguientes términos:

"La vivienda del actor se encuentra dentro del Corredor Férreo de propiedad de Ferrovías, bien de uso público que de conformidad con el artículo 63 de la Carta Política es inalienable, imprescriptible e inembargable, lo cual implica en virtud de su esencia que estos bienes son inapropiables, pues están destinados al uso público y cualquier acto de perturbación podría vulnerar el fin para el cual han sido concebidos. La inalienabilidad junto con la imprescriptibilidad, son medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes de uso público a efectos de que ellos cumplan el fin que motiva su afectación. Por ello, ningún particular puede considerar que tiene derechos adquiridos sobre los bienes de uso público, y tampoco podría alegar una posible prescripción adquisitiva de dominio sobre ellos, estando estos bienes fuera de todas las prerrogativas del derecho privado. (...) Así las cosas, si el demandante ocupa predios del corredor férreo, no puede alegar vulneración a derecho fundamental alguno por estar en terrenos de propiedad del Estado, además, por cuanto no logró demostrar en esta actuación, que la línea férrea hubiere sido trasladada a escasos tres metros de su casa de habitación.

De lo anterior se concluye que para efectos de la consulta deben ser considerados bienes de uso público que forman parte de la infraestructura ferroviaria, los campamentos, patios de maniobras y lotes de terrenos contiguos con la vía férrea que se requieran para la seguridad de la misma, al igual que el corredor férreo propiamente tal. No sobra reiterar que dichos bienes por su naturaleza son inembargables, inenajenables e imprescriptibles, pues de su disponibilidad depende la viabilidad de la operación del corredor férreo.

No obstante, la enumeración hecha es enunciativa y ante la inexistencia de una clasificación vinculante, para determinar en cada caso si se trata de bienes de uso público afectos a la infraestructura férrea, deberá estarse a la naturaleza y destinación del inmueble.

En este punto, vale la pena tener en cuenta la salvedad que con fundamento en la jurisprudencia de esta Corporación, hizo la Sala, al referirse al caso de la infraestructura aeronáutica, según la cual:

"No sucede lo mismo respecto de bienes inmuebles que también forman parte del patrimonio de la Unidad Administrativa Especial, destinados al funcionamiento de actividades comerciales paralelas a la actividad misma del servicio de transporte aéreo como tampoco con los bienes que no

obstante, se adquirieron con la finalidad o vocación de ampliar la infraestructura aeronáutica no han sido aún incorporados a la misma."

En este orden de ideas, las bodegas que se utilizan para almacenar la carga o el equipaje de los pasajeros que son utilizadas por las empresas de transporte, y las zonas de talleres que se explotan comercialmente, los inmuebles que se destinan a la prestación de servicios comerciales conexos con el transporte en las estaciones férreas -de restaurante, tiendas, etc., locales-, no participan de las mismas características que tienen los corredores férreos, los que por su destinación y naturaleza son bienes fiscales con un tratamiento impositivo distinto, al de los de uso público, como se explicará más adelante.

Con las anteriores premisas, la Sala procede a establecer los efectos que en materia tributaria se derivan de la naturaleza de los bienes que conforman la infraestructura férrea, a fin de definir cuáles bienes están excluidos de los gravámenes objeto de la consulta.

3. LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN EN RELACION CON LOS BIENES DE USO PUBLICO

Esta Sala al avocar el estudio de la contribución de valorización frente a los bienes de uso público, en el concepto No.1469 de 2002, señaló:

"Tratamiento de los bienes de uso público frente a la contribución de valorización.

"El artículo 9 de la Ley 1ª de 1943 preveía una exclusión de carácter general en torno al cobro de la contribución de valorización que cubría a todos los bienes (de uso público y fiscal) de propiedad de la Nación, así:

"No se podrá cobrar el impuesto de valorización por ningún concepto a los terrenos de propiedad de la Nación y a los establecimientos de educación, beneficencia y salud pública, y a los inmuebles amparados por lo dispuesto en el artículo 6 de la ley 35 de 1888." (Negrilla fuera de texto).

"Por su parte, el Decreto 868 de 1956, disponía:

"No se podrá cobrar el impuesto de valorización por ningún concepto a los terrenos de propiedad de la Nación y a los establecimientos de educación, beneficencia y salud pública, y a los inmuebles amparados por lo dispuesto en el artículo 6 de la ley 35 de 1888." (Negrillas no son del texto).

"El Artículo 10 del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente por la ley 48 de 1968, que estableció el estatuto orgánico para la contribución de valorización por las obras nacionales, limitó el alcance de la exclusión anteriormente consagrada con base en la clasificación de los bienes de la unión, únicamente a los bienes de uso público⁹:

"Con excepción de los inmuebles contemplados en el artículo 6 de la ley 35 de 1888 (Concordato de la Santa Sede), y de los bienes de uso público que define el 674 del Código Civil, todos los demás predios de propiedad pública o particular podrán ser gravados con la contribución de valorización, quedando suprimidas todas las exenciones consagradas en normas anteriores." (Negrilla fuera de texto)¹⁰.

"El Decreto 1394 de 1970, por el cual, se reglamentan normas sobre valorización, en su artículo 9º previó:

"Con excepción de los inmuebles contemplados en el artículo 6º de la ley 35 de 1888 (Concordato con la Santa Sede, y de los bienes de uso público que define el artículo 674 del Código Civil), todos los demás predios de propiedad pública o particular, inclusive los bienes fiscales de la nación, se gravarán con contribuciones de valorización que se distribuyan con motivo de la construcción de obras de interés público. (Conc. art. 10 del decreto legislativo 1604 de 1966)".

"El artículo 179 del Decreto 1222 de 1986 ó Código de Régimen Departamental, conservó la exclusión anterior, así:

"Con excepción de los inmuebles contemplados en el Concordato de la Santa Sede, y de los bienes de uso público que define el artículo 674 del Código Civil, los demás predios de propiedad pública o particular podrán ser gravados con la contribución de valorización. Están suprimidas todas las exenciones consagradas en las normas anteriores al Decreto 1604 de 1966." (Negrilla fuera de texto).

"El artículo 237 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, cuyo texto, aunque tiende a limitar cada vez más las exclusiones consagradas en normas anteriores, conserva la relativa a los bienes de uso público, en los siguientes términos:

"Con excepción de los inmuebles contemplados en el Concordato de la Santa Sede, y de los bienes de uso público que define el artículo 674 del Código Civil, los demás predios de propiedad pública o particular podrán ser gravados con la contribución de valorización. Están suprimidas todas las exenciones consagradas en las normas anteriores.".

"Resulta claro, entonces, que el legislador históricamente ha contemplado como predios "excluidos" de este gravamen los que tienen por naturaleza o destinación el carácter de uso público, pues del análisis de la finalidad de la denominada contribución de valorización se desprende, claramente, que respecto a este tipo de bienes en términos reales no se produce una ventaja patrimonial o un incremento que cause un enriquecimiento a su propietario. (...)

"Como la autonomía fiscal de los entes territoriales está regida por preceptos de orden superior y como, de otra parte, la Constitución de 1.991 no derogó en bloque la legislación preexistente sino apenas aquellas normas que resulten incompatibles con sus nuevas disposiciones, en concepto de esta Sala la exclusión de los bienes de uso público consagrada en los regímenes municipal y departamental vigentes desde antes de la expedición de la nueva Carta Política, está plenamente vigente pues no se trata de disposiciones que crean exenciones, ellas sí prohibidas

por la Constitución, sino normas que establecen cuáles pueden ser sujetos pasivos del tributo y cuáles no (exclusiones o no sujeciones)."

"Adicionalmente, es pertinente mencionar que esta Sala en su análisis debe partir del principio de Constitucionalidad, máxime si tenemos en cuenta que:

No hay pronunciamiento en contrario de la Corte Constitucional sobre los artículos 179 del Decreto 1222 de 1986 y 237 del Decreto 1333 de 1986.

Las disposiciones en comento tienen el carácter de "EXCLUSIÓN" o prohibición, y no de exención, pues afecta la estructura misma del tributo, en la medida en que el hecho generador consistente en el beneficio económico derivado del incremento en el valor del bien no se da por estar este tipo de bienes fuera del comercio. Razones éstas que siguen siendo perfectamente válidas a la luz de las disposiciones Constitucionales previstas en los artículos 63 y 294.

"La doctrina y la jurisprudencia en materia tributaria distinguen los conceptos de exención y exclusión, diferencia que cobra especial importancia, frente al caso objeto de estudio, pues no es lo mismo conceder un trato preferencial a un sujeto pasivo del gravamen (exención), al hecho en el cual, no se configuran los elementos estructurales del mismo (exclusión o no sujeción), máxime si tenemos en cuenta que en el primer caso, existe una clara restricción de carácter constitucional para el legislador.¹¹

En este orden, resulta claro que la exclusión de los bienes de uso público del pago de la contribución contenida en los artículos 179 del decreto 1222 de 1986 y 237 del decreto 1333 de 1986, no vulnera la autonomía que de acuerdo con los artículos 287, 294 y 317 de la Constitución tienen las entidades territoriales en materia fiscal, en tanto, dicha autonomía se debe ejercer dentro de los límites que para el efecto fije la Constitución y la ley.

Sobre los límites que la ley puede establecer a los Departamentos y Municipios sin vulnerar la autonomía que éstos tienen respecto a los tributos de su propiedad, dijo la Corte Constitucional en Sentencia C-355 /96.

"En materia tributaria, los límites que la ley puede establecer a los departamentos y a los municipios, obedecen a la finalidad de asegurar que, dentro de tales límites, todas las personas residentes en Colombia estén sometidas al mismo régimen impositivo. En el caso que se analiza, esos límites son razonables, y no vulneran la autonomía relativa de los municipios. No es aceptable sostener que en esta materia cada departamento y cada municipio puede ejercer su competencia dentro de los límites que él mismo quiera trazarse. Sostener semejante tesis implicaría la consagración del desorden y el caos en lo que tiene que ver con los tributos departamentales y municipales, pues los departamentos y los municipios podrían establecer tributos y contribuciones sin otro límite que el inexistente de la imaginación.". (Subrayado fuera de texto)

Teniendo en cuenta, que la exclusión general prevista en los artículos 179 y 237 y del Código de Régimen Político y Municipal - cuya fuente normativa es el Decreto 1604 de 1966 - se encuentra vigente, pues no ha sido modificada por norma posterior que regule la materia, la Sala ratifica su concepto de que los bienes de uso público no están sujetos a la contribución de valorización en tanto el hecho generador del gravamen, es decir, las ventajas patrimoniales por el mayor valor que adquieren los predios adyacentes a las obras públicas a nivel nacional, departamental o municipal, no se presenta, pues dichos bienes no son enajenables.

En consecuencia, los registradores de instrumentos públicos y notarios no están facultados para solicitar la cancelación de la contribución de valorización sobre bienes de uso público legalmente excluidos o exceptuados de ese gravamen.

4. IMPUESTO PREDIAL

El desarrollo legislativo¹² relacionado con este impuesto fue recogido en la sentencia proferida el 24 de febrero de 1994 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, expediente No. 5001, que se transcribió parcialmente en el concepto 1469 de 2002, cuyas conclusiones la Sala resume a continuación.

El impuesto predial fue establecido, como un impuesto de carácter real que recae sobre la propiedad inmueble.

Mediante el Decreto Legislativo 2158 de 1951 se le asignó carácter municipal a este impuesto, previniendo que los alcaldes municipales quedarían facultados para recaudarlo y disponer de su producido.

Mediante la Ley 29 de 1963, artículo 2º, se derogaron todas las disposiciones de carácter nacional que decretaban exoneraciones o exenciones del impuesto predial para las personas privadas, y se previó en su parágrafo que las exenciones de carácter temporal decretadas por el legislador continuarían vigentes por el término de dos años.

"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 aquellos que concedían exenciones permitía inferir que aquel solo gravaba la propiedad privada".

Régimen Político y municipal, se precisó que los bienes nacionales tampoco podrían ser gravados con impuestos municipales, porque resultaría extravagante que la Nación fuera sujeto pasivo de tales imposiciones.

En esa oportunidad expuso la Sala que *"siendo la facultad impositiva de los municipios una atribución secundaria que debe ejercerse de acuerdo con la Constitución y la ley, no podían los municipios gravar los bienes públicos sin expresa autorización legal y menos con el impuesto predial cuyo desarrollo normativo lo señalaba a cargo de los propietarios de los particulares."*

El artículo 61 de la ley 55 de 1985, autorizó a los municipios gravar los bienes de los establecimientos públicos, empresas industriales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional. En conclusión, solo a partir de la publicación de la Ley 55 del 18 de junio de 1985 en el diario oficial 37031 del 27 de junio del mismo año, podían los municipios imponer el impuesto predial a través de los acuerdos correspondientes a las entidades públicas expresamente determinados en la ley.

La regulación contenida en el decreto extraordinario 1333 de 1986, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las precisas facultades conferidas, al compilar dentro del título X capítulos I y II, no implica que los municipios hubieran adquirido amplia potestad tributaria en cuanto al impuesto predial se refiere. *"Pues sin desconocer que esta renta es de su exclusiva propiedad y que goza de la misma garantía que la propiedad y rentas de los particulares, sólo la tiene el municipio en las condiciones y con las mismas limitaciones existentes en que le fue cedida por la Nación"*.

Esta Sala en el concepto No. 1469 de 2002 - con base en la evolución normativa de este tributo y en lo dispuesto en el artículo 194 del decreto 1333 de 1986 que dispone:

"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 a favor del correspondiente municipio."

concluyó que no es dable extender el impuesto predial a los bienes de uso público de propiedad de la Nación, puesto que:

*"Tal y como se expuso en el capítulo anterior, la autonomía territorial en materia fiscal está sujeta a la Constitución y la ley."*¹³ Sobre los límites que la ley puede establecer a los Departamentos y Municipios sin vulnerar la autonomía que éstos tienen respecto a los tributos de su propiedad.¹⁴

"Así, la autorización conferida por el legislador solamente se extiende a los bienes de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de Economía Mixta del orden nacional."

"A contrario sensu, sobre los bienes inmuebles de propiedad de la Nación que, como en el caso de los aeropuertos y de los bienes que conforman la infraestructura aeroportuaria, pertenecen a la Nación - UAEAC, se consagra una exclusión o no sujeción a favor de esta última que en concepto de la Sala no puede ser desconocida por las autoridades territoriales so pretexto de su autonomía en la gestión de sus intereses, en particular, en cuanto a la aplicación de este gravamen sobre bienes de uso público."

"Por esa misma razón, cabe señalar que no es dable a las entidades del orden territorial argumentar que ante la inexistencia de norma expresa de carácter general que consagra a los bienes de uso público como excluidos de este impuesto, es potestativo de la entidad territorial determinar si consagra la exención a favor de la Nación, pues, se reitera, no es viable concederle a la Nación un trato diferencial o un incentivo cuando la ley ha señalado que ésta no es sujeto pasivo del impuesto. La exención supone la existencia del sujeto pasivo."

Cabe entonces preguntarse, ¿qué tratamiento tributario le deben dar las autoridades municipales a los bienes de uso público que propiedad de la Nación que fueron transferidos a la empresa industrial y comercial del Estado - Ferrovías en liquidación-?

En concepto de la Sala, como quiera que las autoridades municipales cuentan con una autorización legal para gravar con el impuesto predial a los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, esta autorización, no incluye los bienes de uso público a cargo de Ferrovías, que hoy tiene que entregar al Instituto Nacional de Vías por efectos de los procesos de reestructuración del sector ferroviario nacional.

No obstante, la Empresa Ferrocarriles Nacionales, entregó los corredores férreos y sus anexidades de propiedad de la Nación, a la empresa industrial y comercial del Estado, Ferrovías, creada en su momento para administrar la infraestructura férrea, el acto de transferencia, no afecta la naturaleza de uso público de los bienes que recibió, como tampoco, la propiedad del Estado respecto de los mismos.

Dado que la entrega de los bienes de uso público por Ferrovías - en liquidación - al Instituto Nacional de Vías implica el cumplimiento formal de los trámites notariales y de registro propios de la transferencia del dominio, la Sala reitera los alcances de la advertencia preliminar de este concepto, pues si bien es cierto que de acuerdo con la estructura del Estado y el marco funcional y de competencias de las distintas entidades y organismos que la conforman y para la adecuada administración, manejo, mantenimiento y defensa de los bienes de uso público es necesaria dicha entrega, no puede entenderse que por este sólo acto la Nación se desprenda de la propiedad o se mude la naturaleza o destinación al uso común del bien. Mientras el legislador no cambie el uso del bien, al beneficio común estarán destinados. En consecuencia la transferencia de los bienes, cualquiera sea la naturaleza de la entidad que los reciba - para el caso una empresa industrial y comercial - no produce ningún cambio de la propiedad de la Nación sobre los mismos, en tanto tal trámite sólo traduce una formalidad para efectos de su administración. El principio rector de la materia es la inalienabilidad.

Prueba de lo anterior es que el artículo 13 del decreto 1791 de 2003, los excluyó de la liquidación de Ferrovías.

"Artículo 13.- No forman parte de la Empresa Colombiana de Vías Férreas -Ferrovías- en liquidación: 13.1. La red férrea a su cargo, la cual será transferida al Instituto Nacional de Vías. 13.2. Las partidas apropiadas y no comprometidas para el año 2003 en el presupuesto aprobado a la empresa que se trasladen a los presupuestos de las entidades que asuman las funciones o competencias respecto de la red férrea. 13.3. Los bienes muebles, inmuebles y derechos cuyo titular sea la Empresa Colombiana de Vías Férreas -Ferrovías- y que requiera para el cumplimiento de su objeto las entidades que asuman las funciones o competencias de la red férrea". (Resalta la Sala).

Esta Corporación, en la sentencia del 24 de febrero de 1994, ya mencionada, que se pronuncia acerca de la viabilidad de gravar con el impuesto predial bienes de uso público - el aeropuerto de Rionegro -, que figuraba a nombre del Fondo Aeronáutico Nacional - establecimiento público - precisó:

"(...) Estableció el artículo 13 de la ley 3ª de 1977 que:

"Los inmuebles que en la actualidad son de propiedad del Fondo Aeronáutico Nacional serán cedidos a título gratuito a la Nación, así mismo ingresarán al patrimonio de ésta los que a partir de la vigencia de esta ley se adquieran con recursos del Fondo."

En consecuencia el FONDO AERONÁUTICO NACIONAL aún tenida en cuenta su naturaleza de establecimiento público (Decreto 3140 de 1968, artículos 43 y 44) no podía ser sujeto pasivo del impuesto predial en el Municipio de Rionegro (Antioquia) por los inmuebles ubicados en su territorio, puesto que todos los que pudieran figurar a su nombre en realidad eran de propiedad de la Nación que no es sujeto pasivo del impuesto predial."

(...) Tampoco podría determinar el gravamen ya que como antes se anotó en virtud de la Ley 3ª de 1977, el FONDO AERONÁUTICO NACIONAL perdió totalmente la vocación de sujeto pasivo del impuesto al no poder ser titular del derecho de dominio sobre los bienes inmuebles".

Adicionalmente, es importante advertir, que para efectos del registro de la transferencia de los inmuebles, el Instituto Nacional de Vías y Ferrovías en liquidación, deberá revisar las normas aplicables en materia de impuesto predial y valorización, de cada una de las entidades municipales que están exigiendo el cobro de estos gravámenes, con el fin de instaurar las acciones procedentes, pues la autonomía territorial en materia de tributos está sujeta a la ley, que consagra la exclusión en beneficio de la Nación.

Cabe señalar que la no sujeción de la Nación de los gravámenes que se relacionen con bienes de su propiedad, hace parte de los temas conflictivos relacionados con los tratamientos diferenciales en materia tributaria, que la doctrina denomina como inmunidad.

La doctora Lucy Cruz de Quiñónez, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, en un artículo publicado en el año 2003, al respecto expuso:

"Entre los temas conflictivos relacionados con los tratamientos diferenciales está la hipótesis de la inmunidad según la cual determinadas personas jurídicas o actividades están fuera del ámbito de los tributos, sin que sea necesario que leyes -o normas locales- las exoneren expresamente, porque en tales casos las normas exceptivas constituirían una tautología.

"La primera y más conocida se refiere a la imposibilidad de que la Nación, los departamentos o los municipios puedan ser afectados con los impuestos directos de cualquiera de los órdenes territoriales.

"Pese a la escasez de estas hipótesis hemos querido referenciarlas por los enconados debates que suscitan sin que se logre superar definitivamente el tema. El planteamiento del tema es el siguiente: Las normas constitucionales suelen conceder potestades tributarias normativas a distintos entes con fundamento territorial para establecer sus propios tributos o completar la regulación nacional. Se pregunta si el mismo ente puede someterse a los tributos que decreta (autoimposición) o si otros entes pueden someterlo a los tributos directos por sus actividades y posesiones (heroimposición) y en caso de ser negativa la respuesta si esta imposibilidad jurídica alcanzaría a otras personas públicas descentralizadas por servicios.

"La doctrina de la inmunidad fue formulada inicialmente por la Suprema Corte de Estados Unidos bajo la firma del juez Marshall en el archifamoso caso *McCulloch v. Maryland* por el cual se concluyó que las posesiones, las instituciones y las actividades del Gobierno federal no pueden sujetarse a ninguna forma de gravamen por parte de los Estados integrantes de la Unión y posteriormente se reelaboró para prohibir toda clase de gravámenes incluidos los indirectos; más adelante se distinguió entre las funciones propias gubernativas y aquellas contractuales en las cuales la incidencia legal del tributo recae sobre un tercero contratista o sobre personal civil. Actualmente ha sido restringida la doctrina de la inmunidad intergubernamental a las funciones y medios esenciales para el gobierno.

"La tesis del maestro Berliri según la cual como los impuestos a favor de los entes locales se establecen directamente por la ley estatal o se autorizan por ella, el Estado puede ejercer su propio imperio frente a sí mismo, a menos que se excluya expresamente, no es tan persuasiva frente al silencio. Ezio Vanoni, en cambio elabora un criterio de distinción diciendo que los entes públicos son pasibles de impuesto cuando actúan de forma similar a la de los particulares, argumentando el principio de igualdad.

"Jarach defiende la inmunidad fiscal diciendo que es una consecuencia de la naturaleza sustancial del hecho imponible, que consiste en una actividad o situación económica de la cual resulta capacidad contributiva. En cambio, "las situaciones o actividades económicas de las mismas nunca representan capacidad contributiva porque la riqueza del Estado ya sirve a las finalidades públicas y sería sin sentido atribuirle una capacidad contributiva a las finalidades para las cuales toda su actividad y existencia misma están destinadas.¹⁵

"Respecto de las normas de exención que expresamente aparecen para las entidades públicas sostuvo que se trata no de normas de excepción sino de enunciado general del principio de inmunidad, que puede ser aplicado aun en los casos en que la ley omite su expresión. (...)

"Entre nosotros la Nación no es contribuyente de impuestos directos sobre una capacidad contributiva que no posee y en virtud de las funciones públicas que debe cumplir. Tampoco los municipios y los departamentos como entidades políticas, a menos que se trate de tributos indirectos. En cambio las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que realizan actividades similares a las de los particulares se encuentran gravadas. Imponer tributos a las actividades que implican el ejercicio de funciones públicas resulta exótico desde el punto de vista jurídico y desde el punto de vista económico no se trata sino de una transferencia del nivel descentralizado al nivel central o viceversa."¹⁶

En relación con la anterior controversia, en el salvamento de voto de la consulta 1469, se expuso la importancia de diferenciar el caso de los inmuebles de la Nación, que natural y jurídicamente están destinados al uso público y que se encuentran excluidos de impuestos y contribuciones cuando se explotan directamente por ella, del caso de aquellos inmuebles, también, de uso público que son entregados mediante autorización o concesión para que de manera indirecta se pongan a disposición de particulares, pues en este evento quedan sujetos al régimen ordinario de la materia correspondiente, atendiendo al principio de equidad que informa el derecho tributario.¹⁷

Sin embargo, en esta oportunidad, la Sala reitera que la normatividad vigente en materia de impuesto predial y la contribución de valorización, no permiten hacer el tipo de distinciones propuestas en el salvamento de voto, las cuales, son materia del legislador.

Es así como, por ejemplo, en la ley 768 de 2002, por la cual se adoptó el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta", el legislador, en uso de las atribuciones que le son propias, concedió a los Concejos Distritales de esos municipios, la siguiente atribución:

"Artículo 6º. Atribuciones. Los concejos distritales ejercerán las atribuciones que la Constitución y las leyes le atribuyen a los concejos municipales. Adicionalmente ejercerán las siguientes atribuciones especiales: (...) 3) Gravar con impuesto predial y complementarios las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación cuando por cualquier razón, estén en manos de particulares.". (El texto subrayado fue declarado inexecutable mediante sentencia C-183 de 2003).

La Sala destaca, a propósito de la sentencia proferida por la Corte Constitucional, la C-183 de 2003, dos aspectos a saber:

Que los bienes de uso público no pierden su carácter de tales, por la celebración de un contrato de concesión o permisos de ocupación temporal y por lo tanto, no implica la conformación de derechos subjetivos respecto de ellos, por cuanto la situación que se deriva del permiso o de la concesión es precaria, en el sentido de que son esencialmente temporales y por lo tanto revocables o rescindibles en cualquier momento por razones de interés general.

Que la autorización para gravar bienes de uso público de la Nación que estén siendo explotados por terceros, debe provenir de la ley.

"Si bien resulta cierto que los bienes de uso público no están gravados con el impuesto predial y complementario, por cuanto se trata de un impuesto que recae sobre la propiedad raíz, el legislador por razones de política fiscal, reconociendo una situación de hecho, consideró que en los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, cuya creación se llevó a cabo directamente por el constituyente, los concejos distritales pudieran gravar con dicho impuesto las construcciones, edificaciones y cualquier otro tipo de mejoras que realicen los particulares sobre bienes de uso público, teniendo en cuenta que se trata de inmuebles por adhesión permanente.

"La autorización que confiere la Ley 768 de 2002 a los Concejos Distritales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, para gravar con impuesto predial y complementarios a los particulares conforme a lo previsto en el artículo 6º, numeral 3º de dicha ley, instituye como hecho generador del gravamen la explotación económica que se realiza sobre un bien de uso público, o su aprovechamiento por un particular en beneficio propio, avaluable en dinero, es decir, con contenido y significación patrimonial. Por ello, no resulta contradictorio desde el punto de vista constitucional que simultáneamente se persiga la restitución del bien cuando exista detentación de hecho o cuando expire la licencia, permiso o concesión, y que mientras ella se realiza, quien obtiene un beneficio de contenido patrimonial sea también sujeto del tributo a que se refiere la ley, previa decisión del concejo distrital respectivo para ese efecto".

La Sala responde

Los corredores férreos, sus anexidades, zonas de seguridad, de señalización, patios de maniobra que forman parte de la infraestructura férrea de propiedad de la Nación, son bienes de uso público y, como tales, se encuentran excluidos de la contribución de valorización y del pago de impuesto predial unificado.

En consecuencia, al no ser Ferrovías en liquidación, sujeto pasivo de los citados tributo y contribución respecto de los bienes de uso público de propiedad de la Nación, no es dable a las autoridades municipales exigir el pago de dichos gravámenes para efectuar el registro de la transferencia que ésta entidad realice a favor del Instituto Nacional de Vías.

Por la Secretaría transcríbase la Señor Ministro del Transporte y envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Presidente de la Sala
FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE

GLORIA DUQUE HERNANDEZ

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Decreto 3129 de 1954. Artículo 2º.

2 Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Empresa Colombiana de Vías Férreas "El nuevo esquema férreo. La solución adecuada". Julio 1992.

3 Decreto 353 de 1990, Decreto 614 de 1991, Decreto 1915 de 1995.

4 Documento de presentación del esquema ferroviario que manejó Ferrovías. Ministerio de Obras Públicas y Transporte, 1992.

5 La Sala no se referirá a tramos de vías férreas de propiedad particular, que a pesar de poder estar afectas al uso público, no son materia de la consulta.

6 Decreto ley 1800 de 2003. "Artículo 18. Subrogación o cesión de contratos. Al entrar en vigencia el presente decreto, el Ministerio de Transporte, la Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías en liquidación, el Instituto Nacional de Vías, Invías, y las demás entidades del sector transporte, con excepción de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, Aerocivil, subrogarán o cederán según el caso al Inco, a título gratuito, los convenios y contratos vigentes relacionados con el cumplimiento de la misión institucional.

"Las solicitudes o procesos de selección en curso o en trámite, relacionadas con el modo marítimo, carretero o férreo se trasladarán al Inco, dentro del término de treinta (30) días siguientes a partir de la vigencia del presente decreto para su culminación".

7 "Art. 105. Clasificación de vías. Para efectos de determinar su prelación, las vías se clasifican así:

1. Dentro del perímetro urbano:

Vía de metro o metrovía

Vía troncal

Férreas

2. En las zonas rurales:

Férreas

Autopistas

Carreteras principales

Carreteras secundarias (...)"

8 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 1484 de 2002.

9 Consejo de Estado. Sec. Cuarta, Sentencia mayo 14/69. "Es cierto que el artículo 3 de la Ley 34 de 1920 ordena que los bienes de los municipios no pueden ser gravados con impuestos nacionales, departamentales o municipales. Pero también es cierto que con posterioridad se dictaron las leyes que crean el impuesto de valorización que recae sobre los terrenos que aumenten el valor por la obra de interés público local, sin exceptuar a los llamados bienes fiscales." (Negrilla fuera de texto).

10 Derogado artículo 179 Decreto Extraordinario 1222 de 1986.

11 C. P. Artículo 294. "La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales."

"La Exención Tributaria. Pedro Manuel Herrera Molina, Ed. Colex, 1.990: " La doctrina de Berliri acierta con la clave del problema (...) en la no sujeción se está en presencia de una situación en la que resta algo para ser el presupuesto de hecho previsto por el legislador como idóneo para determinar el nacimiento de la obligación tributaria. En la exención, al contrario, se está en presencia de una situación que representa algo más que el presupuesto de hecho. (...) La obligación tributaria no nace porque no ha tenido lugar el hecho imponible, sino una situación que representa algo más del presupuesto de hecho: el hecho imponible exento"... "Para terminar este apartado haremos referencia a la postura del profesor Tesauro que elabora un concepto de exclusión tributaria muy semejante a lo que la doctrina española denomina supuestos de no sujeción: "las exenciones constituyen una derogación de la disciplina general del tributo, mientras que las exclusiones derivan de enunciados con los que el legislador aclara los límites de aplicación del tributo sin derogar las consecuencias de sus enunciados generales".

14 de 1983; Decreto 3496 de 1983; Decreto 1597 de 1985; Decreto 090 DE 1986; Ley 75 de 1986: Decreto 1333 de 1986; Ley 14 de 1983; Ley 128 de 1941, Ley 50 de 1984; Ley 9 de 1989.

13 C.P. Artículo 300.- Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas:

4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.".

Artículo 313.- Corresponde a los Concejos: 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y gastos locales.

14 Corte Constitucional. Sentencia C-355 /96.

15 Jarach, Dino. El hecho imponible, op cit, pags 199 y 220

16 Instituto Colombiano de Derecho Tributario. Jornadas Colombianas de Derecho Tributario. Febrero de 2003. Tomo I. "Tratamientos Tributarios Diferenciados: una ardua cuestión teórica." Doctora Lucy Cruz de Quiñónez.

17 En la sentencia C- 568 de 2003 se señaló que los bienes de uso público entregados a particulares en concesión, no pueden entenderse, como es obvio, enajenados al contratista: "La Corte debe precisar que la existencia de un contrato de concesión, que la ley define de manera general en el artículo 32-4 de la Ley 80 de 1993, supone necesariamente la existencia de una contraprestación en beneficio del Estado y que bajo ninguna circunstancia la celebración de un contrato de este tipo puede entenderse como la enajenación en beneficio del concesionario, de los bienes de uso público que en virtud del mismo contrato el Estado ponga a su disposición. Así las cosas tampoco desde este punto de vista cabe considerar que con el establecimiento de las definiciones acusadas por el Legislador se esté permitiendo la enajenación de un bien público en beneficio de particulares, por lo que el cargo planteado en este sentido formulado por el actor no está llamado a prosperar y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia."

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:40:11