



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 19-04-2013 11:38:53

Al Contestar Cite Este Nr.:2013IE10228 O 1 Fol:1 Anex:4

**ORIGEN:** Origen: Sd:318 - DIRECCION JURIDICA/VARGAS BERNAL ELDA  
**DESTINO:** Destino: DIRECCION DISTRITAL DE IMPUESTOS/MEDINA GUT  
**ASUNTO:** Asunto: CONCEPTO TRATAMIENTOS PREFERENCIALES SOE  
**OBS:** Obs.: PROYECTO ALVARO IVAN REVELO PAQUETE QUE ENTI

**MEMORANDO**

**Fecha:**

**PARA:** Fernando Augusto Medina Gutiérrez  
Director Distrital de Impuestos de Bogotá

**DE:** Directora Jurídica

**ASUNTO:** Concepto tratamientos preferenciales sobre instalaciones militares y de policía en materia de impuesto predial unificado, con base en el artículo 160 del Decreto 1421 de 1993

En atención al Oficio 2013ER34227, radicado en esta Secretaría el 9 de abril de 2013, mediante el cual el Director General de la Policía Nacional, General José Roberto León Riaño, solicita la revisión del impuesto predial unificado respecto de dos predios de propiedad de esa Institución, donde funcionan la Dirección General de la Policía Nacional y el Hospital Central, esta Dirección procede a emitir concepto en el marco de su competencia:

**ANTECEDENTES**

A través del Concepto 908 del 30 de mayo de 2001, expedido por la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos, donde se realizó el estudio de la exoneración o no del pago del impuesto predial unificado, respecto de los bienes pertenecientes a la Policía Nacional, se concluyó que los predios que cumplan con los preceptos establecidos en las normas y los conceptos expedidos, gozarán de la exención consagrada en el Decreto Ley 1421 de 1993, aclarando que si bien se hace alusión al término exención, en el caso en estudio no corresponde a un tratamiento preferencial sino de la expresa prohibición por parte del legislador de no gravar con impuestos municipales los bienes de la Nación, razón por la cual no habría lugar a la obligación de declarar ni a la de pagar suma alguna por concepto de estos gravámenes.

Con ocasión de la respuesta a una consulta relacionada con la obligación o no de las Fuerzas Militares en cuanto al pago del impuesto de delineación urbana respecto de la expedición de la Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva del proyecto de la "Sede Principal", la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos, decidió modificar lo expresado en el Concepto No. 908 del 31 de mayo de

Sede Administrativa CAD  
Carrera 30 N° 25 - 90  
Sede Dirección Distrital de  
Impuestos de Bogotá - DIB  
Av. Calle 17 N° 65 B - 95  
PBX (571) 369 2700 - 338 5000  
www.haciendabogota.gov.co  
Información: Línea 195





2001, en cuanto a que la no sujeción del impuesto de delineación urbana a las instalaciones militares y de policía, que estén siendo destinados al cumplimiento de las funciones legalmente atribuidas, no requiere la existencia del reconocimiento específico del tratamiento preferencial, mediante acto administrativo expedido con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley 1421 de 1993, y por lo tanto no es prerequisite que la titularidad de la propiedad de los predios de las mencionadas entidades de la Nación, deba ser previa a la vigencia del Estatuto Orgánico de Bogotá.

La Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección Distrital de Impuestos, mediante Concepto 2012EE4218 de 8 de marzo de 2012, al resolver la inquietud respecto de la sujeción o no del impuesto predial de las estaciones de Policía de Fontibón y la Candelaria, indicó que tales predios debían marcarse como excluidos de este gravamen, por cuanto conforman instalaciones militares, las cuales, tal como se ha mencionado desde el inicio, se encuentran no sujetas a la obligación de cumplir con los tributos distritales.

Posteriormente, mediante el Concepto 2012EE82026 del 12 de abril de 2012, esa misma Subdirección, dentro del estudio solicitado por parte de la Dirección Administrativa y Financiera de la Policía Nacional, referente al cobro del impuesto predial de un inmueble de su propiedad, el cual según su punto de vista, estaría "exonerado" del cumplimiento de tal obligación, toda vez que en tal inmueble se cumplen funciones propias de la entidad, y están acordes a lo dispuesto en el Concepto 908 del 31 de mayo de 2001, en su momento resolvió que el predio objeto de la reclamación, de acuerdo con la información reportada por la Unidad Especial de Catastro Distrital – UAECD, es un predio dotacional en el que se desarrollan usos de oficinas, consultorios, clínicas, hospitales y centros médicos, y por lo tanto, consideró que este predio no podía considerarse como instalación militar, razón por la cual, no podía ser objeto de la exclusión consagrada en el artículo 160 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Con base en la medida adoptada por la entidad antes citada, en sendas solicitudes, la Policía Nacional, a través de su Dirección Administrativa y Financiera, ha solicitado se revisen las liquidaciones realizadas por la Administración Tributaria por concepto de impuesto predial unificado, toda vez que al gravarlos con este impuesto, manifiestan que se desconoce lo dispuesto en el Concepto 908 de 2001, ya relacionado, el cual había declarado los bienes objeto de reclamación, como exentos del gravamen predial.

## SUSTENTO LEGAL Y CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

El impuesto predial unificado, contemplado en el artículo 13 del Decreto 352 de 2002<sup>1</sup>, fue adoptado en el Sistema Tributario Distrital por expresa autorización legal contenida en la

<sup>1</sup> Decreto 352 de 2002: "Por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital, y las generadas por acuerdos del orden distrital".

Ley 44 de 1990 y el Decreto 1421 de 1993, hace parte de los tributos que gravan la riqueza, por cuanto es representativo de la capacidad económica y contributiva del contribuyente.

Este impuesto se define como un tributo municipal, directo y real, que se basa en gravar el patrimonio inmobiliario, motivo por el cual, se presenta como de difícil evasión y de fácil administración por parte de las entidades territoriales, por cuanto se observa su difícil movilidad entre jurisdicciones, y gozan de una mayor cercanía entre sujetos activos y pasivos del tributo, situación que esclarece la recaudación y agiliza la gestión de los recursos públicos provenientes de los ingresos generados por este tributo.

En el país se considera el impuesto predial unificado como un impuesto sobre el patrimonio, más no sobre la renta, toda vez que la obligación de cancelar este gravamen resulta de la existencia de una relación de propiedad o posesión sobre el bien y no de las rentas que el bien pueda producir, razón por la cual, el pago del impuesto no dependerá de que el inmueble produzca o no rentas, sino de la existencia del bien en sí mismo identificado.

## EXENCIONES Y TRATAMIENTOS PREFERENCIALES

Con ocasión de la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993, se realizó una revisión exhaustiva sobre los presupuestos de exenciones y tratamientos preferenciales en materia de tributos distritales, que hasta entonces se encontraban vigentes, disponiendo en su artículo 160 un término en el cual, tales medidas, contempladas en las leyes a favor de la Nación y de sus establecimientos públicos, gozarían de vigencia, quedando derogadas pasado este término.

Sin embargo, dentro del mismo artículo, en el inciso segundo, señaló:

*"Continuarán vigentes, incluso a partir de dicha fecha, las exenciones y tratamientos preferenciales aplicables a las siguientes entidades Nacionales: universidades públicas, colegios, museos, hospitales pertenecientes a los organismos y entidades Nacionales y el Instituto de Cancerología. Igualmente continuarán vigentes las exenciones y tratamientos preferenciales aplicables a los aeropuertos, las instalaciones militares y de policía, los inmuebles utilizados por la Rama Judicial y los predios del Inurbe destinados a la construcción de vivienda de interés social." (Resaltado fuera de texto)*

De acuerdo con un análisis realizado a esta disposición, la doctrina en materia tributaria ha manifestado que el artículo en mención tiene un doble alcance: Por un lado, elimina todas las exenciones y tratamientos preferenciales reconocidos hasta esa fecha a favor de la Nación y sus establecimientos públicos, de otro lado, conserva estos beneficios para las entidades de la Nación taxativamente señaladas. Se observa entonces que tal disposición

no implica el hecho de otorgar exenciones, sencillamente ratifica la vigencia de las ya existentes en relación con las entidades mencionadas en el artículo.<sup>2</sup>

Se debe anotar que los beneficios fiscales mencionados, gozan de una naturaleza completamente distinta, toda vez que al hablar de supuestos de no sujeción y de exenciones, se debe observar su alcance y finalidad, entendiendo que estas herramientas hallan su razón de ser como elementos que delimitan el aspecto material del impuesto mediante la desgravación de elementos objetivos y subjetivos del tributo, aunque se debe precisar que si bien su naturaleza es distinta, su finalidad es la misma: el no pago del impuesto.

El artículo 294 de la Constitución Política, concedió bajo la titularidad de las entidades territoriales la facultad de conceder exenciones y tratamientos preferenciales, toda vez que prohíbe al legislador ejercer tal potestad, más debe entenderse que tal facultad no es suprema, por cuanto su ejercicio debe estar enmarcado dentro de los límites impuestos por la Constitución, los principios tributarios, los derechos fundamentales y en cuanto a las exenciones, existe un límite temporal, contenido en el artículo 38 de la Ley 14 de 1983, el cual indica:

*“Artículo 38º.- Los municipios sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal.”*

Una vez cumplido el término dispuesto por esta norma, los Concejos pueden evaluar el impacto que tuvo la exención, dependiendo de tal examen, decidirá si decreta la exención por otro periodo, tal como lo expresa la Corte Constitucional en los siguientes términos:

*“(…) No tendría sentido el decretar la inexecutableidad de una norma encaminada a defender los fiscos municipales, permitiendo que, por medio de la consagración de exenciones por tiempo indefinido, y, por lo mismo, exageradas, se condenara a los municipios a depender exclusivamente de las transferencias del tesoro de la Nación. Además, resulta razonable el plazo máximo de 10 años establecido en la norma, pues constituye, entre otros, un período suficiente para determinar si la exención ha cumplido los propósitos para los que se estableció (…).”<sup>3</sup>*

En materia de exclusiones, se debe entender que su aplicación no está limitada a disposiciones locales, toda vez que la Constitución y la Ley las pueden determinar, así como su temporalidad lo que difiere de las exenciones, toda vez que derivan su operabilidad de las prohibiciones legales que la Nación le otorgue a las entidades territoriales en cuanto a gravar actos o bienes propios de su órbita.

<sup>2</sup> Zapata, Acevedo Sandra. “Impuesto Predial”. Tomado de “Régimen impositivo de las entidades territoriales en Colombia”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2008. P. 151.

<sup>3</sup> Sentencia C-195 de 17 de abril de 1997. Corte Constitucional. M.P. Carmen Isaza de Gómez.

Es así que, continuando con el análisis de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 160 del Decreto Ley 1421 de 1993 y de lo dispuesto en el artículo 8° del Decreto Distrital 352 de 2002, se debe precisar que las normas mencionadas, no hacen referencia en sí a exenciones, las cuales sería otorgadas por competencia del Concejo Distrital, sino se trata de elementos de no sujeción dispuestos por prohibiciones legales que no permiten gravar con impuestos municipales los bienes de la Nación, por lo tanto se presenta una exclusión, en la cual no existe la obligación de declarar ni de pagar suma alguna por concepto de impuestos o sanciones.

## NO SUJECCIÓN IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

Al revisar la posible sujeción al cumplimiento de la obligación surgida por concepto de impuesto predial unificado por parte de la Nación y otras entidades de Derecho Público, el Consejo de Estado ha señalado:

*"(...) La Ley 44 de 1990 que creó el impuesto predial unificado, mantuvo el régimen excepcional de las entidades públicas en relación con el impuesto predial, pues no derogó la normatividad preexistente. En suma, se reitera, las entidades públicas sólo son sujetos pasivos del impuesto predial si son establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional. Contrario sensu, las restantes entidades públicas, incluida la Nación no son sujetos pasivos del referido tributo (...)."*<sup>4</sup>

Así los hechos, la afirmación mediante la cual se otorga la calidad de sujetos pasivos del impuesto predial unificado a los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos y sociedades de economía mixta del orden nacional, departamental, municipal y distrital, y las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, departamental y distrital, guarda coherencia con lo dispuesto por el Distrito a través del Acuerdo 11 de 1988<sup>5</sup>, el cual señala la posición de la Administración Distrital en esta materia.

Estas disposiciones hallan su máxima expresión en lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 160 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el artículo 8° del Decreto 352 de 2002, donde se recogen las exenciones y tratamientos preferenciales a favor de la Nación, sin embargo, cabe adicionar que cada municipio tiene un listado propio y taxativo de exenciones y exclusiones, siendo el indicado para Bogotá, el dispuesto en el artículo 19 del Decreto 352 ya mencionado, el cual enuncia los inmuebles beneficiados con la exclusión en el pago del impuesto predial unificado.

<sup>4</sup> Radicación número: 88001-23-31-000-2002-00158-01(14226) del 19 de abril de 2007. Consejo de Estado. M.P. Héctor J. Romero Díaz

<sup>5</sup> Acuerdo 11 de 1988: "Por la cual se reforma la estructura tributaria distrital y se dictan otras disposiciones."

## CASO EN ESTUDIO

El inciso segundo del artículo 160 del Decreto Ley 1421 de 1993, incluyó dentro de los sujetos sobre los cuales opera la continuación de la vigencia de exenciones y tratamientos preferenciales en materia de impuestos distritales a las instalaciones militares y de policía, los cuales, de acuerdo con los conceptos No. 15449 de 20 de febrero de 1996 y 1441 del 24 de junio de 1996, expedidos por el Ministerio de Defensa, son definidos como:

*Instalación Militar: "una ubicación fija o relativamente fija, junto con sus edificios, equipos correspondientes e instalaciones subsidiarias tales como muelles, desvíos ferroviarios, caminos de acceso y balizas.*

*Un conjunto de bienes dispuestos en determinada forma para cumplir una función, como por ejemplo instalaciones médicas, instalaciones de rescate, instalaciones de lanzamiento, instalaciones de entrenamiento, etc."*

*Instalación de policía: "se entiende aquel bien inmueble en donde normalmente desarrolla sus actividades la Policía Nacional a través de sus miembros tales como la Dirección General de la Policía Nacional, los Comandos de Departamento, las Estaciones de Policía, las Escuelas de Formación, las Casas Fiscales."*

Bajo estos entendidos, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, a través de la Subdirección Jurídica Tributaria y la Subdirección de Impuestos a la Propiedad, ha proferido diversas posiciones, donde inicialmente se le otorgaba la calidad de excluidos a bienes que incluían el Hospital Central de la Policía Nacional, y posteriormente, con base en información reportada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, al considerar este inmueble como predio dotacional, se consideró responsable del pago del impuesto predial unificado, por advertir que este predio no cumplía con los presupuestos indicados en el artículo 160 del Decreto Ley 1421 de 1993, razón ésta que suscitaba el debate que en este momento genera inquietudes por parte de la Policía Nacional sobre este impuesto.

En concepto de este Despacho es menester indicar que el Hospital Central de la Policía Nacional, es un inmueble donde se prestan servicios propios del Sistema de Seguridad Social de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en especial del Subsistema de Salud de la Policía Nacional, en materia de sanidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1° de la Ley 352 de 1997<sup>6</sup>.

Dentro de esta misma Ley, en su artículo 3°, se define la sanidad como:

**"ARTÍCULO 3o. DEFINICIÓN.** Para los efectos de la presente Ley se define la sanidad como **un servicio público esencial de la logística militar y policial, inherente a su**

<sup>6</sup> Ley 352 de 1997: "Por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional."

*organización y funcionamiento, orientada al servicio del personal activo, retirado, pensionado y beneficiarios.” (Resaltado fuera del texto)*

De lo anterior se destaca la consideración hecha por la Ley del servicio de sanidad como un servicio público esencial de la logística militar y policial, servicio éste que es prestado en las instalaciones del Hospital Central de la Policía y que, de acuerdo con lo preceptuado en los conceptos expedidos por el Ministerio de Defensa Nacional, transcritos anteriormente, se consolidaría como una actividad propia del ejercicio de la función de la Policía Nacional, dirigida a su personal activo, retirado, pensionado y beneficiarios, y que por lo tanto sería del normal resorte de la Institución, cumpliendo con lo exigido para aquellos inmuebles que sean considerados como instalaciones policiales.

## CONCLUSIONES

Una vez realizado el estudio de la normativa y jurisprudencia aplicable a la materia objeto de análisis, esta Dirección considera acertadas las disposiciones contenidas en el Concepto 908 de 30 de mayo de 2001, expedido por la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos, especialmente en cuanto concluye que:

*“De las normas transcritas y de los conceptos emanados por el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional comentados, deberá entenderse entonces que toda vez que la exención cubre aquellos predios y bienes destinados al cumplimiento de las funciones propias de estos organismos armados, aquellos predios adscritos al Ministerio de Defensa y/o a la Policía Nacional en los cuales no se desarrollen tales actividades o funciones, no pueden encontrarse inmersos en la exención otorgada en razón de que su destinación es diferente de la descrita en la Constitución y en los conceptos aludidos.*

*Luego, respecto de aquellas instalaciones que están destinadas para recreación, servicio funerario, capillas, así como las casas fiscales otorgadas por las entidades armadas a sus miembros, es preciso distinguir entre aquellos que forman parte integral de la instalación militar y se encuentran ubicados físicamente dentro de las mismas instalaciones propiamente dichas, ya se trate de instalaciones médicas, de rescate, de lanzamiento, ó instalaciones de entrenamiento, etc, y aquellos predios e inmuebles como casas, apartamentos, sedes religiosas, clubes y centros sociales, lotes etc, que se encuentran ubicados en la jurisdicción de este Distrito Capital pero totalmente aparte de las sedes militares, predios éstos a los cuales no puede hacerse extensivo el beneficio estudiado.*

*Se concluye entonces de todo lo anterior, que los predios que se encuadren dentro de los descritos en las normas y conceptos aludidos gozarán del beneficio de exención del impuesto predial unificado por expresa disposición legal.”<sup>7</sup>*

Adicionalmente, se considera que por prestarse un servicio propio de la logística de las fuerzas militares y de policía en las instalaciones del Hospital Central de la Policía, en

<sup>7</sup> Concepto 908 de 30 de mayo de 2001. Subdirección Jurídica Tributaria. Dirección Distrital de Impuestos. Secretaría Distrital de Hacienda.



este inmueble se realizan funciones que se encausarían en el concepto de las que se desarrollarían en las instalaciones de policía, las cuales, por expresa disposición legal del artículo 160 del Decreto Ley 1421 de 1993, no les asiste la obligación de declarar ni de pagar el impuesto predial unificado, quedando bajo los presupuestos de acceder al tratamiento de bienes excluidos.

Este Concepto guarda carácter prevalente de acuerdo con lo dispuesto en el literal d) del artículo 24 del Decreto 545 de 2006.

Cordialmente,

Elda Francy Vargas Bernal

Radicado: 2013ER34227  
Revisado por: Clara Lucía Morales Posso *CLP*  
Proyectó: Álvaro Iván Revelo Méndez

