



Bogotá, D. C.

Señor

**JEAN PIERRE LIÉVIN**

C. E. 432.490

Carrera 55 A 188 – 95, casa 32

Bogotá D. C.

Correo electrónico: gipaye@hotmail.com

**CONCEPTO**

Radicado Solicitud	2024ER095229O1 - SDQS 2321762024
Descriptor general	Tributario – Autonomía territorial
Descriptores especiales	Autonomía territorial – impuesto predial sobre las mejoras – presunción de legalidad de los actos administrativos
Problema jurídico	<i>¿En la liquidación del impuesto predial sobre mejoras se debe incluir, a prorrata, el valor del terreno en el cual se encuentra la mejora?</i> ¿La autonomía administrativa del Distrito Capital se encuentra dentro de los límites de la constitución y la ley?
Fuentes formales	Constitución Política de Colombia; Código Civil artículos 656, 673, 713 y 762; Leyes 44 de 1990, 601 de 2000, 1437 de 2011; Decreto Ley 1421 de 1993; Decreto Nacional 148 de 2020; Acuerdos distritales 469 de 2011, 648 de 2016; Decretos Distritales 474bde 2016, 352 de 2002, Resolución IGAC 148 de 2020; Corte Constitucional, Sentencia C-072/14 Consejo de Estado: Sección Cuarta. Bogotá D.C., sentencia del 13 de agosto de 2015. Expediente 25000-23-27-000-2012-00181-01(20451). C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia; Sentencia del 30 de marzo de 2016. Expediente 68001-23-31-000-2011-00050-02(21035). C. P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; Conceptos de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá: 1035 de 2004, 1221 de 2013, 2021EE003064O1 del 18 de enero de 2021; 2021EE012058O1 del 05 de febrero de 2021; Concepto 288011 de 2023 del Departamento Administrativo de la Función Pública.

**IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:**

Hemos recibido la solicitud del señor Jean Pierre Liévin, trasladada por competencia por parte de la Secretaría Distrital de Gobierno el 30 de abril del corriente, en la cual solicita se indique cuál es la interpretación correcta de los artículos 286, 287, 322 de la Constitución y los artículos 1, 2, 3 y 7 del Decreto Ley 1421 de 1993, en cuanto a los límites de la autonomía

administrativa del Distrito Capital, para lo cual solicita se resuelvan los siguientes interrogantes:

1. *¿La autonomía administrativa del Distrito Capital de Bogotá es la misma que para cualquier municipio del país, “dentro de los límites de la constitución y la ley”, pero con unas disposiciones especiales especificadas en los artículos del Decreto Ley 1421 de 1993?*
2. *La Constitución, el Decreto Ley 1421 de 1993, las demás Leyes y los Decretos del Gobierno Nacional constituyen los límites de la autonomía administrativa del Distrito Capital?*
3. *La autonomía administrativa de los organismos del Sector Central del Distrito, tales como la SDH, tiene los mismos límites; esas entidades deben acatar además los acuerdos y decretos distritales en sus actas y otras actuaciones administrativas?*

Adicionalmente solicita que se ordene a la Secretaría Distrital de Hacienda:

- Corregir su sistema en línea de declaración para el predial de tal manera que el autoavalúo mínimo sea el avalúo catastral de la UAECD o un autoavalúo anterior cuando haya lugar;
- Considerar nuevamente mis pretensiones presentadas en mis peticiones anteriores, respetando el debido proceso, “dentro de los límites de la Constitución y la Ley”.

En este punto vale la pena destacar que en relación con el asunto objeto de consulta se han resuelto por parte de la Oficina de Gestión del Servicio de la Dirección de Impuestos de Bogotá las comunicaciones con los radicados que se relacionan a continuación:

Radicado Entrada	Fecha	Radicado Respuesta	Fecha
2023EE22161001- Respuesta a su acción de tutela 2023-00167		2023EE22161001	29/06/2023
2023ER44537401- 2023EE49093101	30.11.2023	2023EE49093101	7/12/2023
2024ER01187101	17.01.2024	2024EE03930101	15/02/2024
Alcance a oficio 2024EE03930101 con ocasión a su Acción de Tutela 2024-00191		2024EE05115701	28/02/2024

## ANTECEDENTES

El peticionario considera que por parte de esta Secretaría se hizo una interpretación abusiva de la autonomía administrativa del Distrito Capital para eximirse, desde su punto de vista, del debido respeto a la Constitución Política de Colombia y a la ley de la República. Cita los

artículos 9, 768 y 769 del Código Civil, referidos, el primero, a que la ignorancia de las leyes no sirve de excusa y, los otros dos, sobre la buena fe para indicar que salvo en los artículos 2315 y 2317 del Código Civil, no se permite invocar como excusa un error de derecho, es decir un error que resulte de un mal conocimiento de la Ley, ello en aplicación del artículo 9 antes mencionado.

Asevera que hubo un abuso de autoridad de la Secretaría Distrital de Gobierno debido a que el 20 de diciembre de 2023 radicó una petición ante esa Secretaría, a través de “Bogotá te escucha”, la cual, en su criterio, debió haber sido transmitida al alcalde mayor de Bogotá. Sin embargo, considera que esa Secretaría se sustituyó abusivamente al haberse declarado sin competencia para resolverla y haberla dirigido a la Secretaría Distrital de Hacienda alegando que era un problema estrictamente tributario cuando, aduce, el motivo de su petición era claramente un abuso de autoridad de la Secretaría Distrital de Hacienda al resolver un caso tributario.

Menciona que no se podía considerar que la Secretaría Distrital de Hacienda fuera la entidad competente para resolver su propio abuso de autoridad y que la Secretaría Distrital de Gobierno obstaculizó su derecho constitucional de petición porque no le permitió dirigirse la autoridad y no acató los artículos 13, el parágrafo 2 del artículo 15 y el 21 de la Ley 1755 de 2015.

En cuanto a la presunta mala fe y abuso por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda, manifiesta que dentro de las atribuciones del Decreto Distrital 601 de 2014 no se encuentran competencias catastrales que corresponden a la autoridad exclusiva de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD. Afirma que la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá profirió respuesta a su petición del 20 de diciembre de 2023 mediante radicado 2024EE05115701, pero, en su criterio, con la mala fe presunta por cuanto se afirmó que el Decreto Ley 1421 de 1993 exime en absoluto el Distrito Capital, así como la Secretaría Distrital de Hacienda, del respeto a las leyes generales de la República y les permite regirse exclusivamente mediante normas distritales.

Califica de erróneo entender que las “disposiciones” del Decreto Ley 1421 de 1993 prevalecen sobre la Constitución y la ley, por cuanto esta interpretación contradice los artículos 1 y 2 del mismo Decreto y el artículo 322 de la Constitución Política que confirman la prevalencia de la Constitución y las leyes sobre las normas distritales. Resalta que el artículo 13 del Decreto Distrital 352 de 2002 dispone que el impuesto predial unificado, está autorizado por la Ley 44 de 1990 y que en el Decreto Ley 1421 de 1993 el artículo 155 es el único que trata del este mismo impuesto. Afirma que las disposiciones de ese artículo prevalecen sobre las disposiciones de la Ley 44 de 1990, pero, sin invalidar su artículo 3° en caso de una mejora construida en terreno ajeno, lo cual, en su criterio, es confirmado por el artículo 20 del Decreto Distrital 352 de 2002.

Refiere que el artículo 14 de la Ley 44 de 1990 no quiere mostrar que en un avalúo catastral o en un autoavalúo siempre se debe sumar el avalúo de algún terreno y el avalúo de alguna construcción. Indica que las expresiones “y/o” y “según el caso” contenidas en el citado artículo están dirigidas a que en zona urbana los predios se componen de un terreno y de un edificio en el construido, también existen casos de terrenos sin construcción (área de construcción en cero) o de construcciones sin terreno propio, que son las mejoras en terreno ajeno (área de terreno en cero).

Aduce además que el artículo 15 del Acuerdo Distrital 469 de 2011 no es compatible con las leyes que rigen el impuesto predial y que el mismo artículo es ilegal y que en consecuencia, para el peticionario carece de efecto jurídico. Lo anterior, por cuanto en su sentir, el aparte del artículo que señala “cuando el poseedor o poseedores, no ostenten la posesión de la totalidad del predio por el cual deban cumplir con su obligación, declararán éste en la proporción de lo que posean” es inaplicable al caso concreto por cuanto la UAECD le reconoce la posesión de su mejora al 100% sin terreno (área en cero) porque no tiene la posesión de éste, reconociendo que es la propiedad de un tercero. Entonces, quiere declararlo sin terreno, esto es, en la proporción de lo que posee.

Resalta el peticionario, que la Secretaría Distrital de Hacienda carece de competencia en materia catastral y califica como un actuar de mala fe citar la Resolución 70 del 4 de febrero de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC e interpretarlo, dice, de manera errónea y diferente a la UAECD. Explica que los avalúos del terreno y de la construcción no se suman porque, en esta figura especial, el poseedor de la mejora y el propietario del terreno son dos personas distintas y cada uno con su propia obligación tributaria. Lo anterior, dice, con fundamento en los artículos 5, 6, 9, 20, 21, 22, 65 y 84 de la resolución del IGAC. Dispone que el artículo 84 estipula cuáles son los elementos avaluables pero no indica que se debe siempre sumar.

Expone en el escrito que esta entidad confunde la posesión de un terreno en un predio matriz y la posesión de una mejora (construcción en terreno ajeno) porque en el caso de una mejora, el poseedor de ésta no es poseedor del terreno ocupado, ya que precisamente no se pretende como dueño y señor del mismo, pues solo lo disfruta (artículo 739 C. C.). Alega que la Secretaría Distrital de Hacienda con sustento en los artículos 2 y 74 del Decreto Distrital 601 de 2014 justifica su autoridad y la del Comité de Dirección en materia tributaria, pero, aclara que el alcalde mayor no puede otorgar más autonomía a la Secretaría Distrital de Hacienda y a su Comité de Dirección que la que tiene el Distrito Capital, mediante el Decreto Ley 1421 de 1993.

Por lo anterior, concluye que el acta de la sesión del Comité de Dirección de la Secretaría Distrital de Hacienda del 24 de mayo de 2019 es ilegal al estar en contradicción con las disposiciones citadas y con el artículo 20 del Decreto Distrital 352 de 2002. Precisa que, si la Secretaría Distrital de Hacienda no está de acuerdo con la UAECD, le corresponde a la primera dirigirse a la segunda para solicitar respetuosamente la corrección de un posible error, pero no le pertenece imponer su opinión ni intervenir arbitrariamente en atribuciones administrativas que no son de su competencia. Aclara que desde la vigencia 2021, en las facturas expedidas por la Secretaría Distrital de Hacienda, en la casilla “12, Avalúo catastral”, en lugar del avalúo de la UAECD (\$88'009.000 en el 2021, \$84'102.000 en el 2022, \$88'971.000 en el 2023), aparece, en su entender, el valor erróneo calculado arbitrariamente por la Secretaría Distrital de Hacienda (\$446'885.000 en el 2021, \$461'208.000 en el 2022 y \$477'154.000 en el 2023). Lo cual, dice, en el 2021, resulta un impuesto a cargo de \$4'245.000 en lugar de \$699.000, frente a lo cual, manifiesta su desacuerdo.

Manifiesta que para la vigencia 2021 presentó una declaración tributaria en línea, en su criterio correcta, en la cual, su autoavalúo fue el emitido por la UAECD, pero, desde la vigencia 2022, ya no pudo y en la mencionada casilla ya está inscrito previamente el valor erróneo calculado por esta entidad, lo cual, para el peticionario es un abuso de autoridad. Aduce que debido a

ello en su sistema en línea no pudo objetar la factura de la vigencia 2023 con la presentación de la declaración, tuvo que hacerlo mediante varias peticiones, sin resultado hasta la fecha. Por último, menciona que la Secretaría Distrital de Hacienda cita el artículo 4.6.18 de la Resolución 1040 de 2023 del IGAC fuera del tema por cuanto, esta trata de asuntos catastrales y no de asuntos tributarios.

Por último, es importante resaltar que esta entidad a través de la Oficina de Gestión del Servicio de la Dirección de impuestos de Bogotá ha atendido sus varias solicitudes, al radicado 2023EE221610O1, en respuesta a la acción de tutela 2023-00167 se dio respuesta a través del Oficio 2023EE221610O1 del 29 de junio de 2023; a la solicitud con radicados 2023ER445374O1-2023EE490931O1 del 30 de noviembre de 2023, se dio respuesta con radicado 2023EE490931O1 del 07 de diciembre de 2023; a la solicitud 2024ER011871O1 del 17 de enero de 2024 se dio respuesta mediante Oficio 2024EE039301O1 del 15 de febrero de 2024 y con ocasión a su Acción de Tutela 2024-00191 a través del radicado 2024EE051157O1 del 28 de febrero de 2024 se dio alcance al oficio 2024EE039301O1.

## CONSIDERACIONES

Sea lo primero mencionar que este concepto se dirige a emitir los argumentos jurídicos en complemento de las respuestas dadas por parte de la Oficina de Gestión del Servicio Subdirección de Educación Tributaria y Servicio de la Dirección Distrital de Impuestos, las cuales se encuentran ajustadas a derecho.

Para dilucidar las inquietudes del peticionario se procederá a: 1) indicar el alcance de la autonomía territorial; 2) a señalar cómo funciona el impuesto predial; 3) las particularidades del impuesto predial en las mejoras; 4) a explicar la presunción de legalidad de los actos administrativos y 5) conclusiones.

### 1) De la autonomía territorial

De conformidad con los artículos 287<sup>1</sup>, 300-4<sup>2</sup> y 313-4<sup>3</sup> de la Constitución Política, las entidades territoriales tienen autonomía para administrar sus intereses, dentro de los límites de la norma superior y la ley.

La autonomía administrativa ha sido desarrollada por la Corte Constitucional al realizar el examen de constitucionalidad, así:

*Existe una correlación entre autonomía y descentralización, de manera que todo órgano autónomo es también descentralizado, empero no todo órgano descentralizado es autónomo. La autonomía de las entidades territoriales hace referencia entonces a la*

<sup>1</sup> **Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales.

<sup>2</sup> **ARTICULO 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.

<sup>3</sup> **ARTICULO 313.** Corresponde a los concejos: (...) 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

*libertad que les es otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses.(...)*

*(...) El carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos.”<sup>4</sup>*

En línea con lo anterior, el Consejo de Estado<sup>5</sup> abordó el concepto de autonomía territorial de la siguiente manera:

*“(...) En ese sentido, el principio de autonomía territorial corresponde a un parámetro constitucional<sup>6</sup> que permite ordenar el sistema de distribución de competencias entre las entidades territoriales y la Nación, principalmente, con el objetivo optimizar las estrategias adelantadas por las instituciones públicas y, por ende, potencializar la efectividad de los cometidos estatales.*

*Es así como la figura jurídica en comento representa una garantía de doble manifestación, pues, para las entidades territoriales significa la facultad de desenvolverse con mayor independencia en los asuntos que sean de su resorte, ejercer las funciones que determina la Constitución Política y la ley, y enfocar sus planes de acción hacia la materialización de los objetivos prioritarios; por otra parte, tal como se indicó en precedencia, comporta un mecanismo para ejercer la función administrativa entre las entidades territoriales y la Nación, en aplicación de los principios de coordinación y colaboración armónica,<sup>7</sup> en aras de lograr la consumación de los fines del Estado. (...)”*

El otorgamiento explícito de la capacidad de los órganos de representación (asambleas y concejos) y de los Gobiernos (gobernadores y alcaldes) de regular los aspectos presupuestales en su entidad territorial, corresponde al desarrollo de la autonomía prevista en el artículo 1º de la Constitución Política de 1991. La Carta Política contempla una forma de Estado que se construye a partir del principio unitario, pero que garantiza, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales.

Como se desprende de los apartes citados, la autonomía territorial significa la facultad de desenvolverse con mayor independencia en los asuntos que sean de su resorte, ejercer las funciones que determina la Constitución Política y la ley, entre estos, determinar tributos y gastos locales.

<sup>4</sup> Corte Constitucional: Sentencia C-1051-01

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 20 de febrero de 2020. Expediente 11001-03-25-000-2018-01378-00(4578-18). C. P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>6</sup> Artículos 1.º y 287 de la Constitución Política.

<sup>7</sup> Ley 489 de 1998, artículo 6.º.

En la misma línea, como lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>8</sup>, el artículo 338 de la Constitución Política indica la competencia que tienen las entidades territoriales para que, a través de sus órganos de representación popular, determinen los presupuestos objetivos de los gravámenes, de acuerdo con la ley, sin que tal facultad sea exclusiva del Congreso, pues de lo contrario se haría nugatoria la autorización que expresamente la Carta les ha conferido a los departamentos y municipios en tales aspectos.

En tal sentido, agregó el órgano de cierre de lo contencioso administrativo, que la competencia en materia impositiva de los municipios o distritos no es ilimitada, pues no puede excederse al punto de establecer tributos *ex novo*, porque la facultad creadora está atribuida al Congreso de la República, pero a partir del establecimiento legal del impuesto, las entidades territoriales, de conformidad con las pautas dadas por la ley, pueden establecer los elementos de la obligación tributaria cuando el órgano de representación popular no los haya fijado directamente.

Así pues y en virtud de los principios de autonomía y descentralización territorial, para el Consejo de Estado, la facultad impositiva territorial reconoce la autonomía fiscal de los municipios y distritos para regular directamente los elementos de los tributos que la ley les haya autorizado.

El mismo entendimiento anterior, esto es, que la facultad impositiva de los municipios es derivada por cuanto están facultados para regular directamente los elementos de los tributos que la ley les haya autorizado, es aplicable al impuesto predial.

## 2) Impuesto Predial

A partir de la Ley 44 de 1990<sup>9</sup> se previó el impuesto predial unificado como un impuesto del orden municipal fusionado con varios tributos y que grava la propiedad o posesión de un inmueble en áreas urbanas, rurales o suburbanas.

Adicionalmente, en cuanto a la base gravable se estableció que es el avalúo catastral o el autoavalúo de los bienes, cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado (artículo 3 de la Ley 44 de 1990).

En ejercicio de la autonomía con la que cuenta el Distrito Capital fue el primero en acoger el sistema de autoavalúo en el numeral 1 del artículo 155 del Decreto 1421 de 1993, *“Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”* y se previó que la base gravable del impuesto es el valor que mediante autoavalúo establezca el contribuyente, que no puede ser inferior al avalúo catastral o autoavalúo del año, según el caso, sin perjuicio de que el contribuyente pueda pedir autorización para declarar un valor inferior, en caso de que el predio tenga un incremento menor o un decremento.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 30 de marzo de 2016. Expediente 68001-23-31-000-2011-00050-02(21035). C. P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>9</sup> “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.

En consecuencia, el avalúo catastral no constituye la base gravable del impuesto predial unificado en el Distrito Capital, pero sí el límite inferior que debe tenerse en cuenta para determinar la base gravable del impuesto.

Eso sí, el Consejo de Estado<sup>10</sup> ha precisado que, para determinar las circunstancias particulares de cada predio al momento de la causación del impuesto predial unificado, es necesario acudir al catastro al señalar:

*“(…) La Sala ha precisado que para determinar las circunstancias particulares de cada predio al momento de la causación del impuesto predial unificado (1° de enero del respectivo año gravable) es imperativo acudir al catastro<sup>11</sup>, que constituye el “inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica”<sup>12</sup>.*

*Sobre la función catastral y las etapas de formación, actualización y conservación de los catastros, en la misma providencia, la Sala señaló lo siguiente<sup>13</sup>:*

*“La función catastral es una función pública especial desarrollada por las autoridades encargadas de adelantar **la formación, actualización y conservación** de los catastros del país, conforme con el procedimiento especial administrativo contenido en la Ley 14 de 1983, su Decreto Reglamentario No. 3496 de 1983 y la Resolución No. 2555 de 1988, de la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que reglamentó los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional.*

*Las etapas de “**formación**”, “**actualización**” y “**conservación**” de los catastros, se encuentran claramente diferenciadas y definidas por los artículos 11, 12 y 13 del Decreto Reglamentario 3496 de 1983 en los siguientes términos:*

*“Artículo 11.- Formación Catastral. La formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información sobre los terrenos y edificaciones en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio.*

*La información obtenida se anotará en la ficha predial y en los documentos gráficos, listados y formatos de control estadístico que diseñen las autoridades catastrales.*

*El proceso de formación termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y establecen que el proceso de conservación se inicia al día siguiente, a partir del cual, el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9° de la Ley 14 de 1983”.*

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Bogotá D.C., sentencia del 13 de agosto de 2015. Expediente 25000-23-27-000-2012-00181-01(20451). C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia

<sup>11</sup> Sentencia de 3 de octubre de 2007, exp 16096, C.P Juan Ángel Palacio Hincapié.

<sup>12</sup> Artículo 1° del Decreto Reglamentario 3496 de 1983.

<sup>13</sup> Ver sentencia de 3 de octubre de 2007, exp 16096.

(...)

La información obtenida y los cambios encontrados se anotarán en los documentos catastrales pertinentes. El proceso de actualización termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y establecen que el proceso de conservación se inicia el día siguiente a partir del cual, el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9º de la Ley 14 de 1983".

Teniendo en cuenta su finalidad, actividades y características técnicas, el catastro permite contar con una información actualizada y clasificada de los inmuebles, la cual tiene una incidencia fundamental para la determinación del impuesto predial.

A partir de la información catastral, los distritos y municipios pueden obtener los datos que permiten fijar el impuesto predial. **El catastro es el punto de partida dentro del proceso de determinación de este tributo, por ello el impuesto predial será tan eficaz como eficiente sea la actualización y objetividad del Catastro. (...)**" Resalta la Sala.

Así pues, todos los elementos que figuran en el registro catastral, como el propietario o poseedor del predio, la destinación del inmueble, o si está o no edificado, son determinantes tanto para el contribuyente, como para el fisco al momento de fijar el impuesto predial<sup>14</sup>.

Teniendo en cuenta que el objeto del catastro es lograr la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los predios y que la eficacia del impuesto predial depende de la eficiente y correcta actualización del catastro, es obligación de los propietarios o poseedores de los predios informar a las oficinas de catastro, entre otros datos, las mutaciones relacionadas con las mejoras a los predios, por ejemplo, una construcción, con el fin de que dichas entidades incorporen los valores de las mejoras y los ajustes correspondientes como avalúos del inmueble<sup>15</sup>."

Como se observa de los apartes anteriores, el objeto del catastro es lograr la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los predios y es, a partir de la información catastral, que los distritos y municipios pueden obtener los datos que permiten fijar el impuesto predial.

Por tanto, la eficacia del impuesto predial depende de la eficiente y correcta actualización del catastro y es obligación de los propietarios o poseedores de los predios informar a las oficinas de catastro, entre otros datos, las mutaciones relacionadas con las mejoras a los predios, con el fin de que dichas entidades incorporen los valores de las mejoras y los ajustes correspondientes como avalúos del inmueble.

Así mismo, se debe tener presente que el artículo 2 del Decreto Ley 1421 de 1993 sobre el régimen aplicable, menciona que el Distrito Capital como entidad territorial está sujeta al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el citado decreto ley y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se

<sup>14</sup> *Ibidem*

<sup>15</sup> Artículos 19 de la Ley 14 de 1983 y 187 del Decreto 1333 de 1986.

dicten y será en ausencia de las normas anteriores que se someterá a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios.

Por lo tanto, en línea con lo expresado, se debe tener en cuenta las disposiciones para regular el impuesto predial que han expedido en el Distrito Capital, de conformidad con lo establecido en la Ley 44 de 1990, como se indicará a continuación.

### 3) Del impuesto predial unificado de las mejoras

Para abordar desde el punto de vista jurídico sobre cómo se debe proceder en el caso de las mejoras en predio ajeno en materia de impuesto predial unificado se considerará los conceptos emitidos por la Dirección Distrital Nos. 2021EE003064O1 del 18 de enero de 2021 y 2021EE012058O1 del 05 de febrero de 2021, este último, de la Subdirección Jurídico Tributaria de la citada Dirección Distrital.

Sin perder de vista lo señalado en el acápite anterior, en el Decreto Distrital 352 de 2002<sup>16</sup> el impuesto predial unificado es un tributo directo, de carácter local que recae sobre los bienes raíces ubicados en el Distrito Capital de Bogotá y se genera por la existencia del predio como lo indica el artículo 14, así:

**“Artículo 14. Hecho generador.**

*El impuesto predial unificado, es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en el Distrito Capital de Bogotá y se genera por la existencia del predio”.*

En cuanto a los obligados a presentar la declaración del impuesto predial unificado, el artículo 15 del Acuerdo 469 de 2011<sup>17</sup>, estableció:

**“Artículo 15°. Obligados a presentar declaración del impuesto predial unificado.**

*Los propietarios, poseedores, usufructuarios, así como los tenedores de bienes públicos entregados en concesión, ubicados en la jurisdicción de Bogotá Distrito Capital, estarán obligados a presentar anualmente y durante el respectivo período, una declaración del impuesto predial unificado por cada predio, sin perjuicio de las exenciones y exclusiones contenidas en las normas vigentes.*

*En el caso de predios que pertenezcan a varias personas, la presentación de la declaración por una de ellas, libera de dicha obligación a las demás, independientemente de la responsabilidad de cada una por el pago del impuesto, intereses y sanciones, en proporción a la cuota parte o derecho que tengan en la propiedad; cuando el poseedor o poseedores, no ostenten la posesión de la totalidad del predio por el cual deban cumplir con su obligación, declararán éste en la proporción de lo que posean. En estos eventos, la calidad de declaración inicial y de corrección se examinará frente a cada declarante.*

*Cuando se trate de predios vinculados y/o constitutivos de un patrimonio autónomo, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, los*

<sup>16</sup> 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

<sup>17</sup> Por el cual se establecen medidas especiales de Pago de Tributos en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones

fideicomitentes y/o beneficiarios del respectivo patrimonio, en su calidad de sujetos pasivos.

[...]

**Parágrafo 2º.** Los propietarios, poseedores o usufructuarios de los predios previstos en el artículo 26 del Decreto 352 de 2002, que se acojan al sistema preferencial del impuesto predial unificado, no deberán presentar declaración del impuesto, y su obligación tributaria se limitará al pago del monto fijado en los recibos oficiales de pago, que prescriba la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá. Estos contribuyentes si lo prefieren, podrán optar por no acogerse al sistema preferencial consagrado en el artículo 26 del Decreto 352 de 2002, caso en el cual deberán autoavaluar de conformidad con la normativa general vigente del impuesto predial unificado”. (Subrayas nuestras)

Como lo dispone el artículo anterior, cuando el poseedor o poseedores, no ostenten la posesión de la totalidad del predio por el cual deban cumplir con su obligación, declararán éste en la proporción de lo que posean, pues se debe tener presente que la mejora se encuentra incorporada en el terreno.

Debido a que en el presente caso la inconformidad se presenta frente a la forma de liquidación del impuesto predial de las mejoras de los años 2021, 2022 y 2023 y, en atención a que éste se causa el 1º de enero del respectivo año gravable, según lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto Distrital 352 de 2002, nos referiremos a la norma catastral vigente para los periodos mencionados debido a que la Resolución 70 de 2011 del IGAC fue derogada<sup>18</sup> por la Resolución 388 de 2020<sup>19</sup>.

Vale la pena destacar que la Resolución 388 de 2020 fue derogada por la Resolución 1040 de 2023 del IGAC<sup>20</sup>; no obstante, la primera era la norma vigente para el momento de causación del tributo de los periodos respecto de los cuales se eleva la consulta, por tanto, nos referiremos a los apartes aplicables al caso bajo estudio de ese acto administrativo.

Así los hechos, la Resolución 388 de 2020 del IGAC en lo relativo a la definición de predio, contenida en el anexo 1 disponía lo siguiente:

**“Predio:** En el ámbito de la gestión catastral, es el inmueble con o sin título registrado, no separado por otro predio, con o sin construcciones y/o edificaciones y vinculado con personas naturales o jurídicas, según su relación de tenencia: propietario, poseedor u ocupante<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> **Artículo 19º. – Vigencia y derogatoria.** La presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias y en especial las contenidas en los siguientes actos administrativos: Resolución 643 de 2018 “Por la cual se adoptan las especificaciones técnicas de levantamiento planimétrico para las actividades de barrido predial masivo y las especificaciones técnicas del levantamiento topográfico planimétrico para casos puntuales” y Resolución 70 de 2011 “Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación y la conservación catastrales”

<sup>19</sup> “Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito”-

<sup>20</sup> **Artículo 8.5. Derogatorias.** La presente deroga en su totalidad las disposiciones contenidas en las resoluciones números 1149 de 2021, 070 de 2011, 1055 de 2012, 1008 de 2012, 829 de 2013, 388 de 2020, 1100 de 2021, 1620 de 2021, 789 de 2020, 267 de 2023, 782 de 2023 y cualquiera otra norma o regulación que le sea contraria. Esta derogatoria tendrá efectos a partir del 1 de enero de 2024.

<sup>21</sup> Definición modificada por el artículo 3 de la Resolución 509 de 2020.

Se observa que, en el ámbito de la gestión catastral, el predio se definía como el inmueble con o sin construcciones y/o edificaciones y vinculado con personas naturales o jurídicas, según su relación de tenencia: propietario, poseedor u ocupante.

En línea con lo precedente, el Decreto Nacional 148 de 2020<sup>22</sup> señala el deber de inscribir en la base catastral a la persona que acredite la calidad de propietario y también la presencia de ocupantes o poseedores sin necesidad de calificar la naturaleza jurídica del predio como se indica en el artículo 2.2.2.2.9:

**“Artículo 2.2.2.2.9. Inscripción de posesiones y ocupaciones.** *El gestor catastral competente deberá inscribir en la base catastral a la persona que acredite la calidad de propietario y también inscribirá la presencia de ocupantes o poseedores sin necesidad de calificar la naturaleza jurídica del predio. Si se verifica previamente que el predio le pertenece a la Nación y/o a la entidad territorial, se inscribirá como ocupante. Si se desconoce el propietario y/o poseedor de un predio, se inscribirá como vacante para efectos catastrales”.*

Lo anterior, en sintonía con el objeto de la Resolución 388 de 2020 del IGAC, que señalaba en el artículo 1°, lo siguiente:

**“Artículo 1° – Objeto.** *Establecer las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito.*

**Parágrafo:** Parágrafo modificado por el artículo 1 de la Resolución 509 de 2020 *Los datos catastrales deberán reflejar la realidad física de los predios sin necesidad de calificar su naturaleza jurídica. En el marco de la gestión catastral, el predio se define como el inmueble con o sin título registrado, no separado por otro predio, con o sin construcciones y/o edificaciones y vinculado con personas naturales o jurídicas, según su relación de tenencia: propietario, poseedor u ocupante. La gestión catastral comprende los bienes inmuebles privados, fiscales, baldíos, patrimoniales y de uso público,”* (Subraya fuera de texto)

Como se observa del aparte citado, los datos catastrales deben reflejar la realidad física de los predios, es decir, debe reflejar si el inmueble, cuenta o no con construcciones y/o edificaciones, estas, entendidas como mejoras según la definición dada por la UAECD<sup>23</sup> al indicar:

*“Son construcciones de uno o varios poseedores en predio ajeno y ubicadas en la misma manzana catastral. Las mejoras se enumerarán secuencialmente en sentido horario sobre el predio en el plano de la manzana catastral respectivo, comenzando siempre por 1 y por la esquina mas sur-oriental. Para aquellos predios (lotes) sobre los cuales se encuentren mejoras, se codificará en la posición 18 (última posición) el número 9”.*

<sup>22</sup> “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, ‘Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”

<sup>23</sup> <https://www.catastrobogota.gov.co/glosario-catastral/mejoras>

De conformidad con el principio general del derecho según el cual “Lo accesorio sigue a lo principal”, en los artículos 656, 673 y 713 del Código Civil, el propietario del predio se hace propietario de las construcciones que sobre él se hagan:

**“Artículo 656. Inmuebles.** *Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles. Las casas y veredas se llaman predios o fundos.*

**Artículo 673. Los modos** *de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.*

**Artículo 713. La accesión** *es un modo de adquirir por el cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce o de lo que se junta a ella. Los productos de las cosas son frutos naturales o civiles.”*

A partir de lo expuesto, si lo accesorio está subordinado a lo principal y, por tanto, su destino está ligado al del objeto preferente, se puede decir que el propietario del terreno también lo es de las construcciones que sobre él se hagan; por tanto, estará obligado a declarar el impuesto predial conforme a las características y uso o destino que tiene el predio, en tanto que, si tiene múltiples usos, aplicará las reglas sobre usos mixtos y uso prevalente para aplicar la tarifa.

Pero el hecho que el propietario del predio (lote) se haga propietario de las mejoras no neutraliza el derecho real que tiene el ocupante de una parte de este en condición de poseedor junto con las construcciones que sobre él haya hecho.

El respecto el Código Civil señala en su artículo 762 lo siguiente:

**“Artículo 762.** *La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él.*

*El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo.”*

La Subdirección Jurídica Tributaria en el concepto 1035 de 2004 expresó:

*“(…) el poseedor es aquella persona que posee la tenencia material del bien y que, a pesar de no tener título de propiedad alguno, no reconoce a nadie diferente a él como titular del derecho de propiedad que pretende sobre el bien objeto de impuesto.*

*Caracteriza al poseedor, la existencia del ánimo que, de señor y dueño, ejerce sobre el bien poseído en estrecha relación con el no permitir que ningún ajeno ostente tal calidad sobre el mismo. Por ello, es propio de la posesión el tener la cosa SIN reconocer dominio ajeno.<sup>24</sup>”*

Del aparte citado se desprende que el poseedor es aquella persona que ostenta la tenencia material del bien y que, a pesar de no tener título de propiedad alguno, no reconoce a nadie diferente a él como titular del derecho de propiedad que pretende sobre el bien objeto de impuesto.

<sup>24</sup> Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil Sentencia Junio 24 de 1980.

Sobre la forma como deben cumplir las obligaciones tributarias los poseedores, el artículo 15 del Acuerdo Distrital 469 de 2011, señaló que, cuando no ostenten la posesión de la totalidad del predio por el cual deban cumplir con su obligación, declararán éste en la proporción de lo que posean.

Debe recordarse que en los términos del artículo 1 de la Resolución 388 de 2020 del IGAC, para efectos catastrales la definición de predio incluye el inmueble con o sin título registrado, no separado por otro predio, con o sin construcciones y/o edificaciones, entendidas estas como mejoras. Es decir, para efectos de la declaración se hará en la proporción del terreno y de la mejora, pues tanto el inmueble (terreno) como la construcción se entienden como predios para efectos catastrales, además, se reitera, que la mejora se encuentra incorporada en un terreno.

En este orden, es necesario indicar la forma en que deben cumplir estos poseedores parciales con su obligación de declarar:

La Ley 601 de 2000, “*Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital*”, preceptuó en su artículo 1º que la base gravable del impuesto predial unificado corresponderá al valor que mediante autoavalúo determine el contribuyente, sin que el mismo pueda ser inferior al avalúo catastral vigente al momento de causación del tributo<sup>25</sup>.

Respecto de la forma de determinar la base gravable del impuesto predial unificado de las mejoras por edificaciones en terreno ajeno, la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá emitió el Concepto 1221 de 2013, que modificó en lo pertinente el concepto 1026 del 22 de abril de 2004, señalando lo siguiente:

*“(...) Ahora bien, para establecer la base gravable del impuesto predial unificado de las mejoras por edificaciones en terreno ajeno, es importante tener en cuenta lo regulado en la Resolución 070 de 2011 donde se indica lo siguiente:*

- 1. El certificado catastral es el “documento por medio del cual la autoridad catastral hace constar la inscripción del predio o mejora, sus características y condiciones, según la base de datos catastral”.*
- 2. La ficha predial es el documento en medio análogo o digital donde se encuentra la información correspondiente a cada predio, constituyéndose en la constancia de identificación predial de cada inmueble.*
- 3. El proceso de inscripción de mejoras por construcción o edificación en predio ajeno será adelantado por catastro, quien deberá incorporar estos predios en tantas fichas prediales independientes como haya lugar identificando las construcciones o edificaciones sobre terreno ajeno a nombre de quienes se acrediten como propietarios o poseedores.*
- 4. Como resultado del proceso de formación catastral las autoridades catastrales deberán obtener entre otros productos, una ficha predial para cada predio o mejora.*

<sup>25</sup> **Ley 601 de 2000, Artículo 1º.** A partir del año fiscal 2000 la base gravable del impuesto predial unificado para cada año será el valor que mediante avalúo establezca el contribuyente, que deberá corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de la causación del impuesto”

*Así las cosas, y teniendo en cuenta que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital al momento de elaborar las fichas prediales incorpora un avalúo a la mejora por edificaciones en terreno ajeno, es necesario que los poseedores de estos bienes tengan en cuenta este valor como referente mínimo al momento de liquidar el impuesto predial unificado.*

*Lo anterior, significa que en atención a lo establecido por la Ley 601 de 2000 la base gravable de la mejora por edificaciones en terreno ajeno estará determinada por el autoavalúo que establezca el correspondiente poseedor, el cual deberá corresponder como mínimo al avalúo catastral fijado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital al momento de la causación del tributo.* (Subraya nuestra)

En atención de lo dispuesto en el artículo 15 del Acuerdo Distrital 469 de 2011, para el caso específico de las mejoras por edificaciones en terreno ajeno consideradas para efectos catastrales, predios distintos del terreno sobre el cual se construyen y por ello, dan lugar al impuesto en cabeza de su propietario o poseedor; para realizar la liquidación del impuesto Predial Unificado correspondiente a estos predios tener en cuenta lo siguiente:

- Se debe asignar un porcentaje del valor del área del terrero del predio matriz a cada mejora, mediante prorrateo, para así calcular un nuevo avalúo correspondiente a la mejora.
- El prorrateo consiste en el reparto que se hace al área total del terreno del predio matriz, de forma proporcional al área construida en el mismo predio.
- Así las cosas, el Avalúo de las mejoras en adelante corresponderá a: (área construida \* valor m2 de construcción) + (área terrena \* valor m2 de terreno del predio matriz)

En razón a la aplicación de las reglas descritas anteriormente, es que existe variación en el cálculo del avalúo de las mejoras pues debe tenerse en cuenta que las mejoras están incorporadas en un área de terreno.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que la UAECD al momento de elaborar las fichas prediales incorpora un avalúo a la mejora por edificaciones en terreno ajeno, es necesario que los poseedores de estos bienes tengan en cuenta este valor como referente mínimo al momento de liquidar el impuesto predial unificado.

Lo anterior, significa que en atención a lo establecido por la Ley 601 de 2000 la base gravable de la mejora por edificación en terreno ajeno estará determinada por el autoavalúo que establezca el correspondiente poseedor, el cual deberá corresponder como mínimo al avalúo catastral fijado por la UAECD al momento de la causación del tributo para el cual, se debe tener en cuenta las reglas mencionadas para la liquidación del impuesto predial teniendo en cuenta un porcentaje del área de terreno del predio en el cual se encuentra la mejora.

Es del caso mencionar que tanto en la propiedad como en la posesión es fundamental definir los elementos que la configuran.

La propiedad o dominio como plenitud de derechos comporta unos elementos, para lo cual utilizaremos los conceptos latinos “título”, “animus” y “corpus” según los define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

**“Título.** Origen o fundamento jurídico de un derecho u obligación y demostración auténtica del mismo. Se dice por lo común del documento en que consta el derecho a una hacienda o un predio.”

**“Animus.** Palabra latina equivalente a propósito o intención. Constituye el elemento que debe tenerse en cuenta para establecer la naturaleza de algunas situaciones jurídicas. Es, pues, el propósito que mueve a una persona para realizar el acto de que se trate. En ese sentido se habla, por ejemplo, de animus domini como la intención que esa persona tiene de proceder con respecto a una cosa como propietaria de la misma, tanto si su propósito es justificado como si no lo es;(...).”

**“Corpus.** Elemento material de la posesión, por el cual se designa el poder de hecho que se ejerce sobre una cosa.”

El derecho real de posesión solamente comporta dos de estos elementos que son el corpus y el animus.

Los métodos indirectos de recolección de información, como lo indica el anexo 1 de la Resolución 388 de 2020 del IGAC, según el artículo 2.2.2.6. del Decreto Nacional 148 de 2020, son aquellos métodos de identificación física, jurídica y económica de los bienes inmuebles a través del uso de imágenes de sensores remotos, integración de registros administrativos, modelos estadísticos y econométricos, análisis de Big Data y demás fuentes secundarias como observatorios inmobiliarios, para su posterior incorporación en la base catastral.

Estos métodos se encuentran descritos en el Decreto Nacional 148 de 2020 de la siguiente manera:

**“Artículo 2.2.2.2.1. Información catastral.** Corresponde a las características físicas, jurídicas y económicas de los bienes inmuebles. Dicha información constituirá la base catastral y deberá ser reportada por los gestores catastrales en el Sistema Nacional de Información Catastral - SINIC o en la herramienta tecnológica que haga sus veces, de acuerdo con los estándares y especificaciones técnicas definidas por la autoridad reguladora.

*La información catastral deberá reflejar la realidad física de los bienes inmuebles sin importar la titularidad de los derechos sobre el bien.*

**a) Información física:** Corresponde a la representación geométrica, la identificación de la cabida, los linderos y las construcciones de un inmueble. La identificación física no implica necesariamente el reconocimiento de los linderos del predio in situ.

**b) Información jurídica:** Identificación de la relación jurídica de tenencia entre el sujeto activo del derecho, sea el propietario, poseedor u ocupante, con el inmueble. Esta calificación jurídica no constituye prueba ni sana los vicios de la propiedad.

**c) Información económica:** Corresponde al valor o avalúo catastral del inmueble. El avalúo catastral deberá guardar relación con los valores de mercado.

**PARÁGRAFO:** La información catastral, comprende los bienes inmuebles privados, fiscales, baldíos, patrimoniales y de uso público”.

De esta forma se observa que los elementos que conforman el derecho de propiedad son diferentes de los elementos que conforman el derecho de posesión por parte de cada uno de los ocupantes del predio respecto de parte de este.

Mientras que el elemento físico o corpus del derecho de propiedad está referido a toda la extensión territorial, el elemento físico de cada uno de los poseedores se circunscribe a la proporción del terreno que cada poseedor ocupa.

El elemento jurídico del propietario del predio mayor (terreno) es el derecho de propiedad que pone relación a todo el predio con el sujeto que ostenta el dominio sobre el mismo a través de un título de propiedad.

El elemento jurídico de la mejora es el derecho de posesión que pone relación al ocupante de parte del predio con una fracción de la unidad predial con existencia jurídica.

Vemos así, que los elementos tanto físico como jurídico son distintos para cada uno de los predios, “terreno con título” y “mejoras”, de suerte que los aspectos económicos también resultarán distintos. En efecto, el predio sobre el que debe tributar el propietario del terreno con existencia jurídica será ese mismo con sus especificaciones de linderos, extensión y avalúo, mientras que el predio sobre el que debe tributar el ocupante parcial del mismo en condición de poseedor será aquella parte del predio, con su delimitación de hecho, con menor extensión y con el avalúo que dicho poseedor le tenga, que como mínimo ha de ser el avalúo asignado por la UAECD.

Cabe precisar también que las obligaciones por predial son distintas para propietario y poseedor en tanto son derechos también distintos que recaen sobre inmuebles que, aunque de alguna forma resulten superpuestos, están generados por unidades inmobiliarias distintas, bajo derechos reales distintos, tomando en cuenta bases gravables distintas y conforme a vínculos jurídicos distintos; gravados de manera autónoma para cada uno de ellos bajo los parámetros mencionados en el caso de las mejoras.

Esto implica que cada uno paga sobre los valores que corresponden sin que ello implique que se pague dos veces por la misma obligación, en tanto son obligaciones diferentes que por cierto, y como se desarrolló anteriormente, tienen bases gravables y tarifas distintas según las características de cada predio.

En conclusión, esta Dirección Jurídica comparte la postura manifestada por la Oficina de Gestión del Servicio de la Dirección de Impuestos de Bogotá a través de Oficio 2023EE22161001 del 29 de junio de 2023, reiterada en la respuesta dada en Oficio 2024EE05115701 del 28 de febrero de 2024 frente a que, se debe liquidar el porcentaje del valor del área del terrero del predio matriz a cada mejora, mediante prorrateo, para así calcular un nuevo avalúo correspondiente a la mejora, pues recuérdese, el avalúo de catastro es el valor mínimo a tener en cuenta.

Adicionalmente, esta Dirección Jurídica encuentra ajustado al ordenamiento jurídico vigente la respuesta dada a sus peticiones anteriores, a través de Oficio 2023EE22161001 del 29 de

junio de 2023<sup>26</sup> y 2024EE051157O1 del 28 de febrero de 2024 de la mencionada Oficina de Gestión de Servicio de la Dirección de Impuestos de Bogotá, en el sentido de indicar que el Acuerdo Distrital 648 de 2016<sup>27</sup> y su Decreto Reglamentario 474 de 2016<sup>28</sup>, establecieron y regularon el sistema mixto de declaración y facturación para los impuestos distritales, como el Impuesto Predial Unificado.

Tales normas facultaron a la administración distrital a emitir facturas para la liquidación de los impuestos distritales, pero permite, en casos en que el contribuyente no esté de acuerdo con la factura expedida por la Administración Tributaria Distrital, declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración dentro de los plazos establecidos por la Secretaría Distrital de Hacienda, caso en el cual la factura perderá fuerza ejecutoria y contra la misma no procederá recurso alguno.

Por lo anterior, para la vigencia 2023, de conformidad con el Decreto 474 de 2016<sup>29</sup> se tuvo la oportunidad de objetar la factura o dejarla sin efecto jurídico, presentando la correspondiente declaración, tal como se indica a continuación:

**“Artículo 8°. Pago del Impuesto Predial Unificado.** *El impuesto Predial se pagará de acuerdo con la resolución que expida la Secretaría Distrital de Hacienda a través de la cual establece los lugares, plazos y descuentos para la presentación de las declaraciones tributarias y el pago de los impuestos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos, en una de las siguientes modalidades:*

a) *Modificado por el art. 2, Decreto 063 de 2021. <El nuevo texto es el siguiente> En su totalidad, a través de factura y en un solo pago en el plazo que para el efecto establezca la Secretaría Distrital de Hacienda.*

[...]

**Parágrafo.** *Procederá el esquema de declaración tributaria por la respectiva vigencia fiscal, en los siguientes casos:*

- *El sujeto pasivo o responsable, no esté de acuerdo con los datos de la liquidación del impuesto.*

[...]

**“Artículo 11°. Procedimiento de facturación.** *Para la facturación del Impuesto Predial Unificado y del Impuesto de Vehículos Automotores se llevará a cabo el siguiente procedimiento:*

[...]

b. *Modificado por el art. 1, Decreto 111 de 2022. <El nuevo texto es el siguiente> La Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá expedirá las correspondientes facturas por concepto de Impuesto Predial Unificado y Vehículos Automotores, en la fecha que para el efecto establezca la Secretaría Distrital de Hacienda, mediante acto administrativo, las cuales quedarán ejecutoriadas y prestarán mérito ejecutivo el día hábil siguiente a*

<sup>26</sup> Dada con ocasión de las tutelas 2023-00167, 2023-01034 y 2023-00214, en las cuales se resolvieron de fondo sus pretensiones, así como al oficio 2024EE039301O1 con ocasión al radicado 2024ER011871O1.

<sup>27</sup> **Por el cual se simplifica el Sistema Tributario Distrital y se dictan otras disposiciones**

<sup>28</sup> Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 648 de 2016 que simplifica el sistema tributario Distrital y se dictan otras disposiciones

<sup>29</sup> Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 648 de 2016 que simplifica el sistema tributario Distrital y se dictan otras disposiciones

la fecha establecida como máxima para pagar el impuesto a cargo. La factura que sea solicitada en los sitios autorizados antes de la publicación del edicto de que habla el presente artículo, se entenderá notificada con la entrega de la misma y no requerirá su publicación en el edicto emplazatorio.

[...]

e. En los casos en que el contribuyente no esté de acuerdo con la factura expedida por la Administración Tributaria Distrital, estará obligado a declarar y pagar el tributo conforme al sistema declarativo dentro de los plazos establecidos por la Secretaría Distrital de Hacienda, caso en el cual la factura perderá fuerza ejecutoria y contra la misma no procederá recurso alguno”.

#### **4) Presunción de Legalidad**

En lo que corresponde a las competencias de los concejos territoriales, la Constitución Política de Colombia establece lo siguiente:

**“Artículo 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

**“Artículo 313.** Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de eco mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.

9. *Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*

10. *Las demás que la Constitución y la ley le asignen.*

(...)"

Frente a la naturaleza de estos actos administrativos, el Consejo de Estado<sup>30</sup>, determinó:

*“Los acuerdos municipales constituyen la forma a través de la cual los concejos adoptan las decisiones a su cargo. Su naturaleza jurídica es la de ser actos administrativos.”*

*De acuerdo con las disposiciones contenidas en los artículos 71 y siguientes de la ley 136 de 2 de junio de 1994<sup>31</sup>, la expedición de un acuerdo municipal constituye un trámite administrativo complejo en el que deben agotarse varias etapas y concurren distintas autoridades (iniciativa, debate, sanción del Alcalde, publicación, revisión por parte del Gobernador).*

*Como en la expedición de un acuerdo municipal concurren distintas autoridades (concejo, alcalde y gobernador del departamento), este acto administrativo ha sido calificado como complejo<sup>32</sup>.*

*Esta Corporación ha sostenido, en materia de actos administrativos complejos, que la validez de este tipo de decisiones está sometida a la concurrencia de las voluntades que participan en su conformación:*

*“(...) si no confluyen tales manifestaciones de voluntad, el acto no surge a la vida jurídica y, por ende, no puede válidamente producir efectos en derecho, ni crear situaciones jurídicas particulares y concretas”<sup>33</sup>.*

Por lo anterior, dentro de las atribuciones de los concejales se encuentra la de presentar los proyectos de acuerdos, siempre y cuando no se refieran a los que solamente pueden ser presentados por el alcalde municipal, como los que se refieren a los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política, los acuerdos municipales constituyen la forma a través de la cual los concejos adoptan las decisiones a su cargo, y su naturaleza jurídica es la de ser actos administrativos.

Lo precedente en línea con lo dispuesto en el mencionado Decreto Ley 1421 de 1993, que, en sus artículos 12 y 13 señala las atribuciones del Concejo Distrital y cuáles acuerdos sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde mayor, al disponer:

**ARTÍCULO 12. Atribuciones.** Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

<sup>30</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, mediante sentencia con Rad. No. 68001-23-15-000-2002-00630-01 y ponencia del Consejero Luis Rafael Vergara Quintero

<sup>31</sup> “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública”.

<sup>32</sup> Lo característico del acto complejo es que la declaración de voluntad administrativa se forma mediante la intervención conjunta o sucesiva de dos o más órganos, cuyas respectivas manifestaciones de voluntad pasan a integrar aquella.

<sup>33</sup> Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil No. 1.719 de 20 de abril de 2006, M. P. Dr. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

[...]

2. Adoptar el Plan General de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas. El plan de inversiones, que hace parte del Plan General de Desarrollo, contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos y la determinación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

3. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas; ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquéllos.

4. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

5. Adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales. Con tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano.

[...]

8. Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.

9. Crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características.

[...]

14. Fijar la cuantía hasta la cual se pueden celebrar contratos directamente y prescindir de la formalidad del escrito, según la naturaleza del contrato y de la entidad contratante.

[...]

16. Dividir el territorio del Distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos.

17. Autorizar el cupo de endeudamiento del Distrito y de sus entidades descentralizadas.

[...]

21. Expedir las normas que autorice la ley para regular las relaciones del Distrito con sus servidores, especialmente las de Carrera Administrativa.

ARTÍCULO 13. Iniciativa. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas. El personero, el contralor y las juntas administradoras los pueden presentar en materias relacionadas con sus atribuciones. De conformidad con la respectiva ley estatutaria, los ciudadanos y las organizaciones sociales podrán presentar proyectos de acuerdo sobre temas de interés comunitario.

Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2º, 3º, 4º, 5º, 8º, 9º, 14, 16, 17 y 21 del artículo anterior. Igualmente, sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas. El Concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Alcalde.

De la misma forma, la presunción de legalidad se encuentra descrita en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 así:

**“Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo.** *Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.”*

De acuerdo con lo anterior, de los actos administrativos se presume su legalidad, legitimidad, validez, ejecutoriedad y ejecutividad. Los actos administrativos son plenamente eficaces y obligatorios, por cuanto al ser una manifestación de la actividad de la Administración, se suponen conforme al ordenamiento jurídico y, por lo tanto, en virtud de la presunción de legalidad que los cubre, es posible para la Administración ejecutar sus efectos jurídicos frente a los administrados, mientras dicha presunción no haya sido desvirtuada en el curso de un proceso y declarada por un juez de la jurisdicción contencioso administrativa como resultado del ejercicio de los medios de control establecidos en la mencionada Ley 1437 de 2011.

## **5) CONCLUSIONES:**

A partir de lo expuesto en la parte considerativa se procede a responder los interrogantes planteados, así:

- 1. ¿La autonomía administrativa del Distrito Capital de Bogotá es la misma que para cualquier municipio del país, “dentro de los límites de la constitución y la ley”, pero con unas disposiciones especiales especificadas en los artículos del Decreto Ley 1421 de 1993?**

En efecto la autonomía administrativa del Distrito Capital es la misma que para cualquier otro municipio y esto significa que cuenta con la facultad de desenvolverse con mayor independencia en los asuntos que sean de su resorte, ejercer las funciones que determina la Constitución Política y la ley, entre estos, determinar tributos y gastos locales.

Por eso mismo, fue emitido el Decreto Ley 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá” y las demás normas distritales que regulan el impuesto predial, toda vez que así lo permite la Ley 44 de 1999.

**2. La Constitución, el Decreto Ley 1421 de 1993, las demás Leyes y los Decretos del Gobierno Nacional ¿constituyen los límites de la autonomía administrativa del Distrito Capital?**

Efectivamente, la Constitución y la Ley constituyen los límites a la autonomía que la misma Carta Política consagra. No obstante, de las normas distritales en su calidad de actos administrativos se predica su legalidad, legitimidad, validez, ejecutoriedad y ejecutividad. Mientras dicha presunción no haya sido desvirtuada en el curso de un proceso y declarada por un juez de la jurisdicción contencioso administrativa como resultado del ejercicio de los medios de control establecidos en la mencionada Ley 1437 de 2011. .

**3. La autonomía administrativa de los organismos del Sector Central del Distrito, tales como la SDH ¿tiene los mismos límites; esas entidades deben acatar además los acuerdos y decretos distritales en sus actos y otras actuaciones administrativas?**

Los servidores públicos de la Secretaría Distrital de Hacienda, encontrando fundamento en el artículo 6° Constitucional, en el desarrollo de la misión y objeto de la Secretaría Distrital de Hacienda contenidos en el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y el Decreto Distrital 601 de 1024 deben acatar la Constitución, la ley y la normativa expedida para el Distrito Capital.

**4. Solicitud de corrección**

Con fundamento en los argumentos brindados en la liquidación del impuesto Predial Unificado de las mejoras se debe asignar un porcentaje del valor del área del terrero del predio matriz a cada mejora, mediante prorrateo, para así calcular un nuevo avalúo correspondiente a la mejora. El prorrateo consiste en el reparto que se hace al área total del terreno del predio matriz, de forma proporcional al área construida en el mismo predio.

De conformidad con su solicitud acerca de “*corregir su sistema en línea de declaración para el predial de tal manera que el autoavalúo mínimo sea el avalúo catastral de la UAECD o un autoavalúo anterior cuando haya lugar*” se indica que al corresponder el autoavalúo a la valoración que hace el sujeto pasivo respecto del predio sujeto a gravamen, no corresponde a la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) hacer modificaciones sobre ese aspecto.

Ahora bien, si lo que pretende es que se modifique el valor registrado como base gravable en los sistemas de información de la SDH, se advierte que la herramienta jurídica con la que cuentan los contribuyentes para apartarse de la liquidación del impuesto es la declaración privada, que en el caso del predial/Bogotá es alterna al sistema de facturación.

Así las cosas, el avalúo de las mejoras debe corresponder a: (área construida \* valor m2 de construcción) + (área terrena \* valor m2 de terreno del predio matriz) y el valor liquidado se entiende ajustado al ordenamiento legal tal y como se explicó en la respuesta dada a través del Oficio No. 2023EE22161001 del 29 de junio de 2023. Por lo anterior, se entiende que no hay lugar a corregir en el sistema en línea de declaración.



Recuérdese que el avalúo catastral es la base mínima, en tal sentido, si presenta alguna inconformidad frente al valor de impuesto predial puede acudir a la vía gubernativa o a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través de los medios de control establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por último, se reitera que Esta Dirección Jurídica considera que las respuestas dadas a sus diversas solicitudes se encuentran ajustadas a la Constitución y la ley, razón por la cual no se considera que haya lugar a modificar el sentido de estas.

En los anteriores términos se emite respuesta a la solicitud del asunto, no sin antes reiterar el compromiso de esta Dirección Jurídica en absolver sus inquietudes.

Cordialmente,

**MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ**

Directora Jurídica

Correo electrónico: [radicacionhaciendabogota@shd.gov.co](mailto:radicacionhaciendabogota@shd.gov.co)

C.C.: NATALÍ SOFIA MUÑOZ TORRES.

DIRECTORA DISTRITAL DE DOCTRINA Y ASUNTOS NORMATIVOS- SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL. Nit. 899.999.061  
– 9. Carrera 8 No. 10 – 65. Correo electrónico: [nsmunozt@secretariajuridica.gov.co](mailto:nsmunozt@secretariajuridica.gov.co)

Proyectado por:	<i>Carol Murillo Herrera - profesional especializado SJH</i>
-----------------	--