

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00104159
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN /
Código TRD:9000	Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 25 de noviembre de 2024

Doctora  
**SANDRA MILENA RODRÍGUEZ**  
Directora  
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP  
Alcaldía Municipal de Bucaramanga

**ASUNTO:** Concepto Jurídico. Radicado RAD. 2- S-DADEP-202410-00083651.

Cordial saludo:

En respuesta a la solicitud de concepto formulada por Usted mediante radicado 2-S-DADEP-202410-00083651 del 30 de octubre de 2024, a la Secretaría Jurídica referente a los hallazgos arrojados por la auditoría interna realizada al Proceso de Gestión de Espacio Público vigencia 2022. El DADEP eleva la siguiente pregunta:

¿Es jurídicamente viable que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) celebre y/o renueve los negocios jurídicos (Contratos de Comodato, Contratos de Arriendo y Convenios Interadministrativos) con bienes inmuebles en situaciones de deuda o impago de valorización, impuesto predial y servicios públicos adquiridas por negocios jurídicos anteriores?

Conforme al problema jurídico planteado se pasará a realizar algunas precisiones frente a la definición de los bienes públicos y establecer el marco normativo aplicable a los negocios jurídicos celebrados sobre bienes inmuebles de propiedad pública del Municipio de Bucaramanga y su régimen económico para luego pasar a resolver las inquietudes puntuales, elevadas por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP.

### **I. Las tipologías contractuales para la disposición del uso y el goce de los bienes de propiedad pública**

Partiendo del hecho de que los bienes administrados por el DADEP y sobre los cuales se consulta, sean catalogados como bienes fiscales abre un abanico de posibilidades desde el punto de vista contractual. A diferencia de lo que ocurre con los bienes de uso público, los bienes fiscales son susceptibles de ser objeto de una



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00104159
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN /
Código TRD:9000	Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

i) *darle el uso que ha acordado previamente* con el comodante, y a falta de estipulación, se recibirá la cosa para usarla de acuerdo con el uso ordinario de ella.

ii) debe *restituir* la cosa, en el tiempo acordado y a falta de convención, después del uso para que el que ha sido prestada. La devolución de la cosa deberá hacerse en el estado en la que la recibió, salvo cuando ha habido deterioro que provenga de la naturaleza o de su uso legítimo. El deber de restitución, encuentra, a su vez un límite en la posibilidad de retener la cosa, en caso de que se justifique por la realización de ciertas mejoras.

El contrato estatal de comodato, por definición legal, encuentra unas limitaciones especiales, en particular, aquellas que se derivan de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 9 de 1989, a cuyo tenor:

**Artículo 38°.-** Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de cinco (5) años, renovables. Los contratos de comodato existentes, y que hayan sido celebrados por las entidades públicas con personas distintas de las señaladas en el inciso anterior, serán renegociados por las primeras para limitar su término a tres (3) años renovables, contados a partir de la promulgación de la presente Ley.

Estas características especiales se pueden resumir así:

- a. El comodatario es cualificado, pues solo podrán entregarse bienes públicos en comodato a otras entidades públicas<sup>2</sup>, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, Juntas de acción comunal, fondos de empleados y/o similares.
- b. Duración limitada a 5 años, renovables<sup>3</sup>.
- c. La causa del contrato debe ser, según el artículo 355 constitucional, que los bienes deben destinarse para "*impulsar programas y actividades de*

<sup>2</sup> Se puede celebrar con cualquier entidad pública, independientemente de su naturaleza jurídica, incluso las sociedades de economía mixta. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de noviembre de 2020, Exp. 41887.

<sup>3</sup> Aunque no se definió un plazo máximo.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00104159
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICION / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

*interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo*<sup>4</sup>.

En este contexto, el Consejo de Estado, en su jurisprudencia, ha creado otras reglas particulares derivadas de la naturaleza de los bienes objeto del contrato, de acuerdo a lo señalado en algunas normativas sectoriales.

a. Los bienes entregados en comodato -fiscales o de uso público- no pueden perder su "destino social".

b. La entrega de los bienes no puede implicar una fuente de ingreso para la administración propietaria, pues mutaría el carácter gratuito del contrato. Al respecto se ha señalado que *"la destinación que haga el comodatario del bien propiamente tal y de sus frutos, no puede apartarse de la finalidad social que tanto los bienes fiscales, como de uso público están llamados a prestar. Lo anterior, sin perjuicio, obviamente, en el caso de las asociaciones o fundaciones de los gastos necesarios para el sostenimiento y existencia de las mismas"*<sup>5</sup>.

En consecuencia, la utilización del contrato de comodato en el ámbito de la contratación estatal encuentra unos límites especiales, para evitar caer en la prohibición del artículo 355 constitucional, pero solo puede operar para realizar proyectos que se identifiquen con la realización de finalidades sociales propias de la entidad y deben considerarse excepcionales dado su carácter gratuito.

Por otra parte, el contrato de arrendamiento es el contrato típicamente utilizado para gestionar bienes fiscales de las entidades públicas. El artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en relación con la noción de los contratos estatales, establece que: *"Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad [...]"*. Por su parte, el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, con fundamento en la autonomía de la voluntad como principio básico de cualquier negocio jurídico.

<sup>4</sup> El Consejo de Estado hizo este puente entre el artículo 355 y el contrato de comodato, al señalar: "En el entendido de que el comodato tiene por objeto entregar un bien de una entidad pública a otro sujeto sin contraprestación alguna, la Sala considera que el comodato está comprendido dentro de los supuestos a que alude dicha disposición y, por ende, debe tener por causa el impulso de programas y actividades de interés público", Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de julio de 2008, Exp. 15466.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 24 de julio de 2003, Rad. 1510.

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00104159
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA JURIDICA	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN /
Código TRD:9000	Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

En ese orden de ideas, el Consejo de Estado se ha pronunciado en repetidas ocasiones en relación con el origen y la libertad negocial que debe conducir a la configuración del contrato estatal de arrendamiento:

“Con la expedición de la Ley 80 de 1993 desapareció la regulación específica para el contrato de arrendamiento estatal y la normativa acerca de un plazo máximo para el arrendamiento predeterminado en la Ley, al paso que este tipo de contratos quedó bajo la regulación general del contrato estatal<sup>6</sup> sobre la cual se debe tener en cuenta que el contrato debe constar por escrito y que la ley estableció como límite máximo a la adición del contrato el 50% de su valor inicial, de conformidad el párrafo final del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 que a la letra dice:

‘Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales’.

El Estatuto de Contratación Estatal, contenido en la Ley 80 de 1993, reconoció la libertad negocial, siempre que los acuerdos se ajusten a las normas del propio estatuto contractual, a las normas de derecho civil y comercial y acudió a la fijación de los límites contractuales por la vía general de la aplicación de la Constitución, la Ley, el Orden Público, los Principios de la contratación estatal y los de la buena administración”<sup>7</sup>.

Desde esta perspectiva, se puede indicar que el contrato estatal de arrendamiento se rige por el articulado de la Ley 80 de 1993, que debe guiar todo su contenido, y aquella normatividad especial (art. 2 de la Ley 1150 de 2007; art. 83 del hoy derogado Decreto 1510 de 2013, el Decreto 1082 de 2015 y el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia), que debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 (Integración normativa), al disponer que los contratos que celebren las entidades *“se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”<sup>8</sup>*.

Así mismo, en relación con la definición del artículo 1973 del Código Civil, las características y los elementos del contrato de arrendamiento, el Consejo de Estado ha agregado:

“[...] De la precitada definición se deduce que son elementos esenciales del contrato de arrendamiento de bienes los siguientes: -La concesión del goce o uso de un bien

<sup>6</sup> “En efecto, el contrato de arrendamiento sólo fue mencionado en las normas de la Ley 80 de 1993 para efectos de citarlo como uno de los contratos en los que se prescindirá de cláusulas o estipulaciones excepcionales, de conformidad con el parágrafo del artículo 14, y para permitir la escogencia del contratista sin el requisito de la licitación de acuerdo con el artículo 24 de la referida Ley 80 de 1993”.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 29 de mayo de 2013, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Rad: 25000-23-26-000-2001-02337-01(27875).

<sup>8</sup> Artículo 2, numeral 4, literal i) de la Ley 1150 de 2007: “[...] 4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: [...] i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles”.

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00104159
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA JURIDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

- El precio que se paga por el uso o goce del bien-. (El consentimiento de las partes) Del contrato de arrendamiento surge para el arrendador la obligación de entregar el bien y permitir el uso y goce del mismo al arrendatario; para este surge la obligación de pagar el precio correspondiente al canon por la tenencia del bien, conservarlo conforme al destino del mismo y restituirlo en la oportunidad convenida. Son características del contrato de arrendamiento ser un negocio jurídico bilateral, porque se celebra entre dos sujetos de derecho; oneroso, porque el precio es uno de sus elementos esenciales en cuya ausencia el contrato se torna en comodato; conmutativo, porque es fuente de obligaciones a cargo de dos sujetos contractuales, y de tracto sucesivo, porque es de ejecución periódica, continuada, distribuida en el tiempo en el cual las fases individuales de las prestaciones se pueden realizar con vencimiento fijo<sup>9</sup>.

En efecto, el artículo 2.2.1.2.1.4.11. del Decreto 1082 de 2015 contempla que las Entidades Estatales pueden arrendar inmuebles mediante la modalidad de contratación directa atendiendo a dos reglas o presupuestos fundamentales<sup>10</sup>:

“Las Entidades Estatales pueden alquilar o arrendar inmuebles mediante contratación directa para lo cual deben seguir las siguientes reglas:

1. Verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad Estatal requiere el inmueble.
2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compra y contratación pública”. (Énfasis añadido).

Es deber, entonces, tanto del municipio de Bucaramanga, como del DADEP, utilizar las herramientas de gestión disponibles de los inmuebles de propiedad del Municipio, de manera que se maximice el retorno financiero, con el propósito de generar recursos y crear escenarios de valorización de esas propiedades, siempre y cuando se respeten los usos del suelo definidos por la norma urbana.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 15 de marzo de 2001, exp. 13352.

<sup>10</sup> Aplicativo Colombia Compra Eficiente: “En esos casos, la Entidad Estatal debe elaborar los estudios y documentos previos, efectuar un estudio del sector que le permita identificar las condiciones en que debe ofrecer el arrendamiento, analizar los Riesgos y establecer las medidas necesarias para garantizar que el principio de selección objetiva sea satisfecho con ocasión de la selección del arrendatario, para lo cual, puede definir procedimientos competitivos que los interesados deban seguir para celebrar la contratación directa con quien ofrezca las mejores condiciones en términos de valor del canon, plazo y condiciones patrimoniales del arrendatario, entre otras. Cabe anotar que solo en forma excepcional las Entidades Estatales pueden arrendar sus inmuebles, pues al ser bienes fiscales, estos deben estar destinados a sus funciones, es decir a la operación del servicio o función pública y cuando dicha destinación no es posible, entregar su administración o enajenación de acuerdo con los procedimientos previstos en normas generales aplicables”. Disponible en: <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/arrendamiento-de-inmueble>



ALCALDÍA DE  
BUCARAMANGA

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00104159
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICION / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

En consecuencia, en relación con el contrato estatal de arrendamiento se puede concluir lo siguiente:

- i) El contrato de arrendamiento es el mecanismo ordinario de gestión económica de los bienes fiscales.
- ii) De conformidad con el artículo 1973 del Código Civil, en el contrato de arrendamiento *las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado.*
- iii) Si bien el contrato estatal de arrendamiento se encuentra sometido a las reglas civiles, ello solo es posible en la medida en que no se adopten cláusulas que vulneren los principios de la contratación estatal.
- iv) En el contrato de arrendamiento no es procedente pactar cláusulas exorbitantes, pues se encuentran expresamente prohibidas por el parágrafo del artículo 14.
- v) De conformidad con el Decreto 1082 de 2015, la entidad arrendadora deberá: 1. Verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad Estatal requiere el inmueble; 2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compra y contratación pública.
- vi) Aunque no existe una regulación especial del canon de arrendamiento, pues aquella contenida en el Decreto 1376 de 1986 fue anulada por el Consejo de Estado en sentencia de 1991<sup>11</sup>, se deben atender reglas del mercado, las cuales se podrán definir directamente en el contrato y que, en cualquier caso, deben responder a reglas objetivas relacionadas con *las condiciones del mercado inmobiliario de la ciudad.*

Ahora bien, como consecuencia del anterior análisis resulta importante señalar que, en caso de que se entreguen en arrendamiento o en comodato los bienes administrados por el DADEP, figuras totalmente posibles en el marco normativo vigente, se debe garantizar que el uso de los bienes sea permitido de conformidad con la normativa urbana aplicable a la zona, con el propósito de que se respeten los principios de la contratación estatal, la destinación social y finalidades sociales

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 17 de abril de 1991, Exp. 743.

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-00088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA JURIDICA	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN /
Código TRD:9000	Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

propias de la entidad en los contratos de comodato y los aspectos propios de la economía del contrato de arrendamiento.

## II. Responsabilidad de las expensas para la conservación de los bienes públicos

Derivado de la exposición realizada frente a la naturaleza jurídica de los bienes de propiedad del municipio de Bucaramanga y en las tipologías contractuales antes definidas y su desglose normativo en el Código Civil y en el Decreto 1082 de 2015, subyace de ambas categorías, que en ellos y por su naturaleza se debe estipular una serie de obligaciones que traslade esas responsabilidades al tenedor, puesto que es él quien finalmente disfrutará tanto de su uso como del goce. Conforme a ellas, se le obliga a conservar y cuidar la cosa entregada como si fuera propia para posibilitar dicho uso, tales como, el pago de los gastos de conservación, la realización de mejoras necesarias cuando así se requiera, el pago de servicios públicos y de pólizas que aseguren el adecuado uso del bien.

En cualquier caso, este tipo de estipulaciones que vinculan al beneficiario del uso y goce del bien, son establecidas por las normas civiles de manera supletoria, ante su ausencia en las disposiciones de la contratación estatal.

En este caso, al no existir dudas en cuanto a la naturaleza de los contratos, con ocasión del cual se permite el uso del bien inmueble por parte de terceros, a título oneroso o gratuito, las operaciones que se realizan en los inmuebles son de carácter privado, en la cual no se considera razonable desde el punto de vista de la gestión fiscal que el propietario asuma genéricamente el pago de los servicios públicos, cuya obligación deberá ser asumida por los contratistas de dichos bienes, ya sea a título de arrendamiento o de comodato en la modalidad de Convenio Interadministrativo, Directa o del Régimen Especial de contratación con Entidad sin ánimo de lucro.

Frente al pago de los servicios públicos, el artículo 15 de la Ley 820 de 2003 establece:

"Artículo 15. Reglas sobre los servicios públicos domiciliarios y otros. Cuando un inmueble sea entregado en arriendo, a través de contrato verbal o escrito, y el pago de los servicios públicos corresponda al arrendatario, se deberá proceder de la siguiente manera, con la finalidad de que el inmueble entregado a título de arrendamiento no quede afecto al pago de los servicios públicos domiciliarios (...)".

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-00088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA JURIDICA	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN /
Código TRD:9000	Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

La anterior apreciación y el régimen de estipulaciones de los contratos, lleva a concluir que el sistema del pago de expensas, gastos de conservación y de mantenimiento de los bienes, debe quedar expresamente establecido en el respectivo contrato, determinando para cada tipo de gasto: el monto, fecha de pago, periodicidad, forma de garantizar su pago efectivo, verificación y funciones del supervisor frente a la validación del cumplimiento de las obligaciones, ya sea o se trate de que las mismas serán pagadas por el contratista de su propio peculio o se incluyan como un valor de administración, en los casos en que no sea posible medir o calcular estas expensas de manera individual para el inmueble. Por ejemplo, en el caso de servicios públicos domiciliarios en que existen medidores comunes para el consumo o de los bienes sometidos al régimen de comunidad proindiviso.

### III. Régimen tributario relevante al caso de los bienes de propiedad pública del municipio de Bucaramanga

Habiendo establecido que se está frente a bienes de propiedad pública, que de acuerdo a su naturaleza, según lo indicado se trata de bienes fiscales, su disposición se enmarca en el régimen de la contratación pública a través de los contratos de comodato y arrendamiento, a continuación se establece el marco normativo de las contribuciones del interés de Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP y que pesan sobre los bienes inmuebles bajo su administración.

Establece el Acuerdo 020 de 2000, por medio del cual se dicta el Estatuto General de Valorización Metropolitana para establecer, distribuir, ejecutar, recaudar, liquidar e invertir la contribución de valorización generada por obras de carácter metropolitano y se definen las autoridades encargadas de su aplicación, lo siguiente:

*"Artículo 42: INMUEBLES NO GRAVABLES: Los únicos inmuebles no gravables con la contribución de valorización son los bienes de uso público y aquellos contemplados en la Ley, acuerdos o tratados vigentes.*

*Todos los demás inmuebles beneficiados aunque pertenezcan a la Nación, al Departamento, a los municipios o a las entidades descentralizadas, de cualquier orden, serán gravadas y las contribuciones efectivamente cobradas."*

*"Artículo 43: REGIMEN ESPECIAL: Los inmuebles destinados en más de un 50% a usos culturales, de asistencia social, educación, salud, recreación, deporte, las sedes de acción comunal y las edificaciones de valor patrimonial histórico, cultural o artístico, tendrán un tratamiento especial, en concordancia con el beneficio que presten a la comunidad, tendiente a hacerles menos gravosa la contribución, siempre y cuando su utilización no tenga ánimo de lucro, o esté*

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-00088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA JURIDICA	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICION /
Código TRD:9000	Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

*limitado su aprovechamiento económico y sean autorizadas y reconocidas por las autoridades pertinentes. El Representante legal del Área Metropolitana, recomendará a la Junta de Representantes y la Junta Metropolitana, de acuerdo con los estudios de beneficio y socioeconómico, el tratamiento tendiente a hacerles menos gravosa la contribución a los inmuebles total o parcialmente destinados a estos usos.*

*PARAGRAFO 1°: Se entiende por edificaciones de valor patrimonial histórico, cultural o artístico aquel o aquellos bienes inmuebles que, individual o colectivamente, forman un legado importante de nuestro pasado remoto o próximo que poseen valores históricos, arquitectónicos, urbanísticos o técnicos, de conformidad con lo dispuesto sobre esta materia por las autoridades competentes.*

*PARAGRAFO 2°: Una vez expedida la resolución distribuidora, podrá el representante legal del Área Metropolitana modificar la contribución asignada, siempre y cuando con la misma no se deficiere el proyecto. La Junta Metropolitana reglamentará este régimen especial."*

Por su parte, el Decreto 0040 de 2022, por medio del cual se compila el régimen tributario del Municipio de Bucaramanga, establece en sus artículos 12 y 13, lo siguiente:

*"Artículo 12. Sujeto activo. El Municipio de Bucaramanga es el sujeto activo de todos los impuestos que se causen en su jurisdicción y en él radican las potestades tributarias de administración, gestión, control, fiscalización, investigación, liquidación, discusión, recaudo, devolución, compensación, cobro e imposición de sanciones de los mismos y en general de administración de las rentas que por disposición legal le pertenecen."*

*"Artículo 13. Sujeto pasivo. Es sujeto pasivo de los impuestos municipales, la persona natural o jurídica, sociedad de hecho, la sucesión ilíquida o las demás señaladas específicamente en este Decreto, sobre quien recaiga la obligación formal y material de declarar y pagar dicho impuesto, sea en calidad de contribuyente o responsable.*

*Son contribuyentes las personas respecto de las cuales se verifica el hecho generador de la obligación tributaria. Son responsables las personas que, sin tener el carácter de contribuyente, deben por disposición expresa de la ley, cumplir las obligaciones atribuidas a éstos.*

*En cada uno de los impuestos se definirá expresamente el sujeto pasivo del mismo."*

Así mismo, establece en su artículo 25 inciso final: "(...) Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-00088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN /
Código TRD:9000	Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

gravados por la Ley.", disposición que se transcribe del artículo 23 de la ley 1450 del 2011.

La norma *ejusdem*, establece en su artículo 28, las siguientes:

*"Exclusiones. No causarán Impuesto Predial Unificado los siguientes inmuebles:*

*(...) e) Los predios de propiedad del Municipio de Bucaramanga.*

*(...) Parágrafo primero. La Secretaría de Hacienda Municipal reconocerá la exclusión del Impuesto Predial Unificado mediante Resolución a los propietarios de los predios que reúnan las condiciones exigidas que le dieron origen, previa solicitud del propietario conforme al procedimiento establecido para el trámite previsto.*

*Parágrafo segundo. Para el caso de reconocimiento de la exclusión del Impuesto Predial Unificado de los predios de propiedad del Municipio de Bucaramanga, será necesaria la certificación que al respecto expida el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público del Municipio de Bucaramanga o quien haga sus veces, en la cual conste la propiedad del predio, antecedida del estudio de su tradición."*

Finalmente, el Decreto 1333 de 1986 aún vigente en algunos apartes, en su artículo 170, establece que:

*"Los bienes de los municipios no pueden ser gravados con impuestos directos Nacionales, departamentales o municipales".*

Conforme a los regímenes antes enunciados, y teniendo en cuenta que si se trata de bienes que son destinados a la entrega de su uso y goce a terceros para procurar su correcta administración y conservación del inventario municipal y su mantenimiento al menor costo, bajo la figura del arrendamiento y a la destinación social y finalidades sociales propias de la entidad, bajo la figura del comodato, pero que jurídicamente son de propiedad del municipio, en virtud de lo establecido en la norma antes transcrita, estos bienes no pueden ser gravados, independientemente de que se trate de bienes de uso público o de bienes fiscales.

Es importante recordar que el Artículo 170 *ejusdem* no se contempló por el legislador, una exención sino de una prohibición legal de gravar los bienes de los municipios tanto con impuestos nacionales, como departamentales o municipales, razón por la cual ésta prohibición aplica de pleno derecho por disposición legal, sin que sea necesaria su adopción por los entes territoriales en sus Estatutos Tributarios.

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-00088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA JURIDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

#### IV. – Preguntas concretas

El DADEP concretamente pregunta:

1. *¿Es posible jurídicamente frente a los negocios jurídicos sin liquidar, exigir el cobro a los comodatarios / convenientes (sic) / arrendatarios por el pago de Servicios públicos, impuesto predial y valorización?*

La recuperación de cartera con relación al cobro de los Servicios públicos, impuesto predial y valorización en los contratos de comodato y arrendamiento en los que así se haya pactado, se debe determinar conforme al análisis de cada caso particular frente a los siguientes aspectos:

1. La existencia o estipulación en concreto y en el respectivo contrato de la obligación de pago por parte del contratista.
2. La calidad del deudor, teniendo en cuenta que la obligación o el gravamen debieron recaer o estar a cargo del comodatario.
3. La exigibilidad de la obligación de pago.
4. La materialización o no del incumplimiento que haga posible el cobro jurídicamente y se cumplan los presupuestos legales para adelantar el respectivo medio de control.

En cualquier caso, se deberá determinar entre el DADEP y la Secretaría Jurídica, la forma y anexos de la solicitud de trámite de cobro jurídico.

Es importante recordar que en atención a la categorización de los contratos de comodato y de arrendamiento como contratos estatales y su regulación en ciertos aspectos previstos en el EGCAP y en lo no previsto en las normas civiles y comerciales por expresa remisión normativa, se tiene que a este tipo de contratos, le son aplicables las regulaciones establecidas en el estatuto frente a la liquidación del contrato estatal en los términos generales para los contratos celebrados por la administración pública.

De otro lado y en el trámite liquidatorio se podrán incluir obligaciones pendientes de pago, siempre que éstas se hayan pactado en el clausulado contractual, pues vía liquidación no podrán establecerse obligaciones no previstas expresamente en el contrato o de manera supletoria en la Ley, de manera que éstas sean exigibles al contratista.

Es importante anotar que los plazos para llevar a cabo la liquidación son preclusivos, por lo cual si no tiene lugar en ellos, la Entidad pierde la competencia para liquidar

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-00088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA JURIDICA	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN /
Código TRD:9000	Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

el contrato<sup>12</sup>. Según lo establecido en las normas contractuales y para el efecto en la Guía para la liquidación de los Procesos de Contratación emitida por Colombia Compra Eficiente, la Entidad tiene la facultad de liquidar unilateralmente el contrato, para lo cual dispone de un plazo de dos meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido por las partes para practicarla o en su defecto, de los cuatro (4) meses siguientes previstos por la ley para efectuar la liquidación voluntaria o de común acuerdo.

Para que proceda la liquidación unilateral, es necesario que se presente una de las siguientes situaciones: (i) que el contratista no se haya presentado al trámite de liquidación por mutuo acuerdo, a pesar de haber sido convocado o notificado o; (ii) si las partes intentan liquidar el contrato de común acuerdo, pero no llegan a un acuerdo.

Por último, una vez vencido el plazo para liquidar unilateralmente del contrato, la ley permite que el contrato sea objeto de liquidación, dentro de los dos años siguientes al vencimiento de dicho plazo. Este término corresponde a la posibilidad de interponer las acciones judiciales contra el contrato. Esa liquidación puede darse de común acuerdo o de manera unilateral por la Entidad.

Hecha la liquidación dentro de los plazos y en los términos legalmente establecidos, son consecuencias directas de esta, las siguientes:

1. El acto de liquidación del contrato presta mérito para para su cobro coactivo y constituye un título ejecutivo siempre que en ella conste una obligación clara, expresa y exigible según lo disponen el numeral 3 del artículo 99 y el numeral 3 del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
2. De acuerdo con lo anterior, el cobro de los saldos que consten en el acto de liquidación a favor de la Entidad Estatal o del contratista deben realizarse mediante un proceso ejecutivo ante la jurisdicción contencioso administrativa.
3. El acta de liquidación de mutuo acuerdo y que no contiene salvedades es una expresión de las partes de que el contrato ha sido terminado y que se ha dado cabal cumplimiento de las obligaciones que se encontraban estipuladas. Una vez liquidado el contrato sin salvedades, las partes no pueden alegar los mismos hechos en los que constan los acuerdos del acta de liquidación.
4. El acto de liquidación de común acuerdo constituye un negocio jurídico contentivo de la voluntad de las partes que goza de la presunción de

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1453 de 6 de agosto de 2003. Magistrado Ponente: Augusto Trejos Jaramillo.

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-00088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA JURIDICA	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICION /
Código TRD:9000	Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

legalidad y es vinculante para ellas, por tanto sólo puede ser invalidado por algún vicio del consentimiento –error, fuerza o dolo-.

5. La liquidación de los contratos, en especial cuando se trata de la liquidación bilateral, es una instancia de solución de controversias entre las partes cuando no hay salvedades porque elimina la posibilidad de demandas posteriores y cuando las hay, porque reduce el ámbito de controversias judiciales a las mismas, excluyendo el debate relacionado con los acuerdos contenidos en el acta.

Conforme a lo expuesto y siempre que se cumplan los presupuestos de hecho y legales enunciados, es posible jurídicamente frente a los negocios jurídicos sin liquidar, exigir el cobro a los comodatarios y arrendatarios el pago de Servicios públicos, impuesto predial y valorización en los que casos que aplique.

2. *¿Es posible renovar los negocios jurídicos que se encuentran vencidos sin que estén al día con el cobro de Servicios públicos, impuesto predial y valorización?*

No es recomendable que el deudor que puede llegar a ser moroso con la entidad celebre un nuevo contrato sobre el mismo inmueble; sin embargo, se debe analizar cada caso particular, en donde se establezca la calidad del contratista y se determine la ruta jurídica a seguir frente al saneamiento de las obligaciones pecuniarias a favor de la entidad, la cual puede derivar en la celebración de acuerdos de pago o contratos de transacción, de manera que se sanee la relación jurídica y financiera con el deudor y pueda este habilitarse para contratar con la entidad.

En todo caso, la decisión que se tome frente a la celebración de contratos con contrapartes en deuda o mora, es necesario que la Secretaría de Hacienda emita pronunciamiento sobre la posibilidad de pactar un acuerdo de pago sobre las deudas derivadas de los contratos, y/o de celebrar un contrato de transacción para la recuperación de la cartera.

En el apartado expuesto sobre el contrato de arrendamiento como mecanismo ordinario para la explotación económica de bienes fiscales, se explican las condiciones y presupuestos formales que deben darse, para la aplicación de la figura de la renovación acorde a los términos señalados en la norma y la jurisprudencia actual.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-00088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN /
Código TRD: 9000	Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

**3. ¿Para los contratos vencidos y que se encuentran por fuera del término máximo para liquidar, existe mecanismo alguno para el cobro de estos conceptos (Servicios públicos, impuesto predial y valorización)**

Como antes se indicó y acorde a la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1453 de 6 de agosto de 2003. Magistrado Ponente: Augusto Trejos Jaramillo: *“Los plazos para llevar a cabo la liquidación son preclusivos, por lo cual si no tiene lugar en ellos, la Entidad Estatal pierde la competencia para liquidar el contrato”*.

En consonancia con lo anterior, frente a la oportunidad para liquidar los contratos, es importante y necesario precisar que el trámite de liquidación que se realice por fuera de los términos legales para efectuarla por mutuo acuerdo o unilateralmente es ilegal por falta de competencia de la Entidad para realizarla, así como lo es la petición de liquidación judicial presentada por fuera de los términos previstos en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por vencimiento del término de caducidad.

Ahora bien, existen otros mecanismos como el cobro administrativo o persuasivo y el cobro coactivo para las deudas originadas en contratos de arrendamiento y comodato, que remiten necesariamente a la aplicación de lo señalado en los artículos 98 y 99 del CPACA, a cuyo tenor:

**“ARTÍCULO 98. DEBER DE RECAUDO Y PRERROGATIVA DEL COBRO COACTIVO.** Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.

**ARTÍCULO 99. DOCUMENTOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO A FAVOR DEL ESTADO.** Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

(...)

**3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.” (Énfasis añadido).**

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-0088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Es evidente que, en este caso, se dan los dos supuestos contenidos en estos artículos: por una parte, el municipio de Bucaramanga es una entidad pública en el sentido del párrafo del artículo 104 del CPACA y por otra parte, las deudas son producto del ejercicio de la actividad contractual de dicha entidad.

Desde este punto de vista, se puede concluir, que el numeral segundo del artículo 99 del CPACA abarca de manera global todas las actividades que realice el municipio, por cuanto, el ordenamiento jurídico expresamente establece que prestan mérito ejecutivo *los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento*, sin distinción o exclusión respecto de algún tipo contractual.

Es importante recordar que la declaratoria de incumplimiento, procede con la declaratoria de siniestro si se cuenta con la respectiva póliza de cumplimiento vigente del contrato, y siempre que previamente se adelante el debido procedimiento administrativo sancionatorio para declarar la ocurrencia del siniestro y así afectar la póliza post contractualmente.

En conclusión, para la recuperación de los recursos derivados de los cánones de arrendamiento o de acuerdos de pago incumplidos se puede hacer uso del proceso de cobro coactivo en los términos definidos por las Leyes 1066 de 2006 y 1437 de 2011, de conformidad con la reglamentación que al respecto se tenga por la dependencia que realiza el cobro coactivo.

**4. *¿Cuáles son las herramientas normativas y/o jurídicas con las que cuenta el municipio de Bucaramanga para el saneamiento respecto del pago de servicios públicos, valorización e impuesto predial para los negocios jurídicos celebrados con este tipo de deudas?***

Conforme a lo prescrito en el Estatuto Tributario del municipio de Bucaramanga, Decreto 0040 de 2022, por medio del cual se compila el régimen tributario del Municipio de Bucaramanga, en su artículo 28 y el Acuerdo 020 de 2000, en sus artículos 42 y 43, es necesario proceder a solicitar la exclusión del Impuesto Predial Unificado y del Impuesto de Valorización de los predios de propiedad del Municipio de Bucaramanga, mediante certificación que al respecto expida el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, en la cual conste la propiedad del predio, antecedida del estudio de su tradición y el régimen especial de los inmuebles no gravables por valorización.



DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-00088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA JURIDICA	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN /
Código TRD:9000	Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Subsidiariamente y teniendo que la normativa actual, frente a la participación en el sistema de valorización y tributario del municipio, determina que es Sujeto Activo del mismo, el municipio de Bucaramanga y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro y frente a los bienes inmuebles de propiedad del municipio ubicados en su misma jurisdicción territorial, es decir, que en dos los extremos de la relación jurídica tributaria, concurre en el Sujeto Activo y en el Sujeto Pasivo del tributo, esta situación genera confusión de la deuda y por consiguiente, extinción de las obligaciones fiscales.

Para efectos de la participación en el sistema de valorización y tributario del municipio sobre los inmuebles de su propiedad, ubicados en esta jurisdicción, el municipio de Bucaramanga no es contribuyente del tributo respectivo, por existir extinción de la obligación tributaria por cuanto opera la confusión como mecanismo de extinción de las obligaciones, en los términos del artículo 1724 del Código Civil:

*"Cuando concurran en una misma persona las calidades de acreedor y deudor, se verifica de derecho una confusión que extingue la deuda y produce iguales efectos que el pago."*

Frente a esta forma de extinguir las obligaciones, es importante traer a cita pronunciamientos de otras dependencias asesoras jurídicas de entidades territoriales, al respecto del funcionamiento y aplicabilidad de la confusión:

**"MEMORANDO CONCEPTO 1135**

2006IE19282

**PARA:** Funcionarios  
Dirección Distrital de Impuestos  
**DE:** Subdirectora Jurídico Tributaria (A).  
**TEMA:** Participación en Plusvalía  
**SUBTEMA:** Sujeción Distrito Capital  
**FECHA:** 5 de junio de 2006  
**CONSULTA**

*Están gravados con la participación en Plusvalía los predios de propiedad del Distrito Capital?*

**RESPUESTA:**

*La ley tributaria que regula la relación existente entre el Estado y los contribuyentes, para hacer efectiva la satisfacción de los tributos, establece como elementos esenciales constitutivos de éstos, los siguientes:*

**Sujeto activo:** Entidad pública titular del crédito fiscal;

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-00088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA JURIDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

**Sujeto pasivo:** Persona natural o jurídica conminada al pago del impuesto, que adquiere esta condición al realizar el hecho generador o imponible del tributo;

**Hecho generador o hecho imponible:** Acontecimiento de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria;

**Base gravable:** Factor variable que fija en cada caso la cuantía que servirá de base en la determinación del impuesto y

**Tarifa,** Que es un factor constante para aplicar a la base gravable y liquidar el tributo.

Los contribuyentes de los impuestos distritales deben cumplir con dos tipos de obligaciones: la formal, que implica la presentación de una declaración tributaria liquidando un impuesto a cargo y la sustancial que corresponde al pago del impuesto liquidado

De otra parte es importante anotar que para que la obligación tributaria nazca a la vida jurídica requiere que existan dos personas que se constituyan en los extremos de la relación jurídica. Cuando uno de esos extremos no existe, o cuando concurren en una misma persona o sujeto las calidades de acreedor y deudor, se verifica de derecho una confusión que extingue la deuda, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 1.724 del Código Civil, que reza:

"Cuando concurren en una misma persona las calidades de acreedor y deudor, se verifica de derecho una confusión que extingue la deuda y produce iguales efectos que el pago" (Resaltado fuera de texto).

Ahora bien, es importante distinguir en materia tributaria, la figura de la no sujeción, que se aplica a aquellos sujetos que por la conjugación de los elementos estructurales del tributo no se encuentran inmersos en la condición de sujetos pasivos del impuesto, por la imposibilidad de encuadrarse en estricta forma los elementos constitutivos del impuesto, ya sea por inexistencia de alguno de ellos o porque existe confusión entre los sujetos que constituyen los extremos de la relación jurídico tributaria, debido a que a la vez ostentan la calidad de sujeto activo con la de sujeto pasivo.

La no sujeción no constituye un tratamiento preferencial de exención o exclusión, ya que en ésta no se configura la obligación y por lo tanto, cuando se da esta figura, el Distrito Capital no está dejando de percibir ingreso alguno, pues la obligación es inexistente, diferente a lo que ocurre con el sujeto pasivo del tributo a quien se le otorga un beneficio fiscal porque este sujeto de no ser por la dispensa legal concedida, debería tributar como cualquier ciudadano.

La normativa actual frente a la participación en plusvalía prevista en el Distrito Capital en el Acuerdo 118 de 2003 y el Decreto Reglamentario 084 de 2004, determina que es Sujeto Activo de la misma, el Distrito Capital de Bogotá, y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro."

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-00088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

En este orden, y al tratarse de una obligación de carácter tributario, en los casos en que el municipio de Bucaramanga, sea titular del derecho de dominio de inmuebles ubicados en su propia jurisdicción no será sujeto pasivo de la participación en el sistema de valorización y tributario del municipio; es decir, no será contribuyente de este tributo, por existir concurrencia del sujeto activo y pasivo del tributo, que genera extinción de la obligación fiscal por confusión en los extremos del vínculo obligacional del tributo y por consiguiente, no está obligado a cumplir deberes formales ni sustanciales por este concepto por vigencia fiscal alguna.

Finalmente, el contrato de transacción es una alternativa para precaver un litigio en el marco de una posible controversia contractual, la entidad administradora y con delegación para la firma de los contratos de arrendamiento y comodato en cualquiera de sus modalidades, podría transar el cumplimiento de las obligaciones o compromisos derivados de estos contratos, acordando claramente las condiciones de cumplimiento de las obligaciones pendientes.

#### **5. ¿Opera, y en qué términos se consolida la prescripción de los pagos anteriormente señalados?**

Bajo el supuesto de caducidad de la acción o de prescripción de la deuda y su declaratoria, se tiene que el fundamento de la caducidad es la seguridad jurídica. Por tal razón, la jurisprudencia ha señalado que *"las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente"* <sup>13</sup>. Existe, como lo ha afirmado el Consejo de Estado una relación tripartita *entre el respeto del principio de la seguridad jurídica, fundamento de la regla de la caducidad de las acciones judiciales y la garantía del derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia*<sup>14</sup>.

El primer punto que se debe elucidar consiste en distinguir la caducidad de la prescripción pues se trata de dos instituciones sustancial y procesalmente diferentes. Como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, se puede afirmar que, mientras que la caducidad es un fenómeno procesal, pues incide en la posibilidad de acudir al juez a ventilar una determinada pretensión<sup>15</sup>, la prescripción

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto del 26 de julio de 2011, Exp. 41037.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 16 de agosto de 2001, Exp. 13.772.

<sup>15</sup> Puede precisarse, siguiendo a Juan Gabriel Rojas, simplemente por claridad conceptual, que no caduca el medio de control o la pretensión, pues no se ha entablado la relación procesal, caduca la oportunidad para presentar la demanda en buscar del reconocimiento de

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-00088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA JURIDICA	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN /
Código TRD:9000	Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

es de carácter sustancial, es decir, afecta el derecho cuyo contenido se pretende hacer cumplir. Sus diferencias radican entonces en que: *i)* la caducidad opera por ministerio de la ley, mientras que la prescripción debe ser alegada; *ii)* la prescripción es renunciable, la caducidad no lo es; *iii)* la caducidad se puede suspender solo por disposición legal y de manera excepcional, la suspensión o la interrupción de la prescripción es generalmente posible<sup>16</sup>.

Ahora bien, en la materia se hace necesario distinguir entre prescripción de la deuda o de la acción de cobro y pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que declara su existencia. Al respecto, vale la pena, a pesar de su extensión, tener en cuenta lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio en concepto de 2019 en relación con esas situaciones jurídicas frente a las competencias de la Contraloría General de la República:

*“Antes de ahondar en la articulación de esta figura en el proceso de cobro coactivo, es preciso insistir en que, una vez iniciado el proceso de jurisdicción coactiva, no es posible examinar la validez —temporal, valga decir— de los actos que se ejecutan desde la notificación del mandamiento de pago bajo el prisma de la pérdida de la fuerza ejecutoria. El aludido proceso de cobro inicia, precisamente, porque el ente de control fiscal ha adelantado en tiempo la actuación a la que se supedita la ejecución de los actos administrativos respectivos. Desde entonces la validez del proceso de cobro coactivo depende de que la pretensión de cobro, que es cosa completamente distinta a la ejecutoriedad del acto administrativo, se mantenga vigente. Esto último depende de que la Contraloría concluya el proceso de jurisdicción coactiva dentro del término de cinco años, según establece el artículo 818 del Estatuto Tributario. De lo dicho hasta este punto se infiere que la aplicación de los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario a los procesos de cobro coactivo sustanciados por la Contraloría es consecuencia de la remisión normativa prevista en el artículo 100 del CPACA.*

(...)

*“Expuesta esta conclusión, la Sala estima necesario hacer énfasis en la siguiente consideración: pese a que el término previsto por el Legislador para ambos casos es el mismo, la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos y la prescripción de la acción de cobro son figuras enteramente distintas. Según fue señalado por la Sección Quinta de esta Corporación en Sentencia del 17 de julio de 2003 (radicación n.º 11001-00-00-000-1999-1929-01), la prescripción de la acción de cobro «está referida a la acción ejecutiva, mientras que la segunda [la pérdida de la fuerza ejecutoria] lo está a uno de los caracteres del acto administrativo». Dicha característica es, naturalmente, la conservación de la ejecutoriedad de tales actos.*

esa pretensión. Rojas López, Juan Gabriel, Los presupuestos procesales en el derecho procesal administrativo, 3ª ed., Librería Jurídica Sánchez R., Medellín, 2020, p. 187.

<sup>16</sup> Rojas López, Juan Gabriel, Los presupuestos procesales en el derecho procesal administrativo, 3ª ed., Librería Jurídica Sánchez R., Medellín, 2020, p. 189.

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-00088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA JURIDICA	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN /
Código TRD:9000	Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

"En razón de lo anterior, la regla contenida en el artículo 91.3 del CPACA exige que los actos administrativos que imponen el pago de una obligación dineraria —bien sea por la aprobación de un fallo con responsabilidad fiscal o por la imposición de una multa— mantengan su fuerza ejecutoria al momento de dar comienzo al proceso de jurisdicción coactiva. De otro lado, la regla contenida en el artículo 818 del Estatuto Tributario demanda que la pretensión de cobro de la acción emprendida por la Contraloría se mantenga vigente durante el proceso de cobro coactivo. Por tal motivo, es menester que el proceso de jurisdicción coactiva concluya dentro del término de cinco años que establece el Estatuto Tributario" (énfasis añadido).

Y más adelante señala:

"Teniendo en cuenta el marcado interés que suscitan para este análisis la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos y la prescripción de la acción de cobro, resulta oportuno llamar la atención sobre la siguiente consideración, en la que la Sala explicó las implicaciones que tiene la depuración contable sobre estas dos figuras: "En este caso, no se presenta, a juicio de la Sala, inconveniente alguno de interpretación pues cuando el área financiera y contable o el grupo de ejecución coactiva, adviertan que el acto perdió fuerza ejecutoria o que operó la prescripción deberá informarlo para que se proceda en forma simultánea al archivo del expediente, independientemente de la responsabilidad fiscal o disciplinaria que pueda caberle a los funcionarios respectivos".

"Con arreglo a este planteamiento, una vez se constata que ha obrado el fenómeno de la pérdida de la fuerza ejecutoria del fallo con responsabilidad fiscal o la prescripción de la acción de cobro, el servidor público competente se encuentra llamado a declarar dicha circunstancia de manera oficiosa. El proceso de jurisdicción coactiva, en razón de lo anterior, debe ser archivado ante la imposibilidad de que prosiga su trámite y, según se explica a continuación, se debe llevar a cabo la correspondiente depuración contable" <sup>17</sup>.

En consecuencia, bajo el supuesto de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que sirve de base para justificar el cobro o de la prescripción de la posibilidad de realizarlo, le corresponde al municipio de Bucaramanga, a través de

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 27 de marzo de 2019, Rad. 2393.



DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202411-00088469
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA JURIDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICION / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

las instancias correspondientes, la declaratoria de esas circunstancias según el análisis de cada caso concreto<sup>18</sup> para cumplir el mandato legal de depuración de la información contable.

## V. – Conclusión

A manera de conclusión se considera que es jurídicamente viable que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) celebre y/o renueve los negocios jurídicos (Contratos de Comodato, Contratos de Arriendo y Convenios Interadministrativos) con bienes inmuebles en situaciones de deuda o impago de valorización, impuesto predial y servicios públicos adquiridas por negocios jurídicos anteriores, estableciendo en primer lugar, en materia tributaria y de valorización las categorías, tipologías, usos y destinaciones, ya sea gravadas o no gravadas de inmuebles, teniendo que la calidad del inmueble por sí sola o del propietario, no son las que definen la sujeción a dichos gravámenes, en cuyo caso se deberán adelantar las gestiones prescritas en los estatutos municipales para exonerar en cada caso la propiedad pública de los inmuebles ubicados en su jurisdicción, tanto frente al sistema tributario como de valorización.

Así mismo, y en función de viabilizar la disposición contractual de los bienes inmuebles de propiedad del municipio, es menester que se establezcan expresamente, con claridad y exigibilidad las obligaciones de índole pecuniaria a favor de la entidad, de manera que se pueda acudir a las herramientas contractuales y legales derivadas de la misma contratación.

Atentamente,

**PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN**  
Secretaria Jurídica Municipio de Bucaramanga

Proyectó: Permiso abogados SAS – CPS Secretaria Jurídica  
Revisó: Andrés Alfonso Mariño Mesa – Subsecretario Jurídico.

<sup>18</sup> Recuérdese lo afirmado por la Sala de Consulta y Servicio Civil al momento de resolver un conflicto negativo de competencias administrativas entre el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Justicia, en el cual se afirmó: "para poder determinar con certeza qué procesos de cobro coactivo han prescrito y cuáles no, se debe realizar un estudio detallado de cada uno de ellos, teniendo en cuenta sus circunstancias de hecho, las pruebas que obren en el expediente y las normas que resulten aplicables. En esa medida, no es posible jurídicamente considerar que un proceso y, menos aún, un grupo de procesos, se encuentren prescritos, por el simple hecho de haber transcurrido determinado tiempo, por largo o extenso que sea" (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, conflicto de competencia No. 11001-03-06-000-2018-00134-00(C) del 22 de agosto de 2018).