

**Trabajo de Sistematización de Prácticas: Procedimientos Gestión Predial
Administrativa y Legal en la Dirección Territorial Valle del Instituto Nacional de
Vías -INVIAS-.**

Angie Valeria Herrera Martinez

Pontificia Universidad Javeriana Cali
Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.

Abogada: Claudia Lorena Esquivel.

Cali, Colombia

Abril 2023

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CONTEXTO	5
Misión.....	5
Visión.	5
Estructura organizacional INVIAS.....	6
Funciones asignadas o a cargo.	6
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	8
Pregunta de investigación.	26
OBJETIVOS.....	27
Objetivo general.....	27
Objetivos específicos	27
DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD.....	28
Derecho de bienes.	28
Derecho tributario.	29
Derecho administrativo y procesal administrativo.....	30
Aplicación de los conocimientos para desarrollo del proyecto.	31
<i>Primer objetivo: identificar los bienes de la Dirección Territorial Valle, que se encuentran bajo estudio dentro del departamento del Valle del Cauca.</i>	31
<i>Segundo objetivo: Recopilar la información obtenida en una base de datos compartida, en el área jurídica y el área financiera.</i>	33
<i>Tercer objetivo: identificar las diferentes problemáticas jurídicas y necesidades, de los bienes bajo estudio.....</i>	36

Cuarto objetivo: <i>Diseñar herramientas y mecanismos, que permitan, una pronta respuesta, por parte de los Municipios y/o la autoridad catastral.</i>	38
REFLEXIÓN	41
ANEXOS, EVIDENCIAS Y ENTREGABLES	45
REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA	46

INTRODUCCIÓN

El Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, es una institución descentralizada de la Nación, que cumple con una serie de funciones que le otorga la Ley. Esta institución se encuentra habilitada por la Ley 1780 de 2016 para incentivar programas dirigidos hacia jóvenes talentos, para que, puedan realizar sus prácticas laborales en las entidades públicas del territorio colombiano.

Que, mediante la Resolución No. 3314 de 2022 del Instituto Nacional de Vías, Modificada por la Resolución 3384 de 2022 y la Resolución 5067 de 2022, se me vincula formativamente a la entidad por el tiempo que dure la practica empresarial.

Dentro de esta sistematización de mis practicas con el INVIAS plantearé y desarrollaré el tema de gestión predial administrativa y legal. Esta actividad representa una de las principales obligaciones en cabeza de las Direcciones Territoriales, puesto que, hay una gran intervención de los recursos públicos asignados para el funcionamiento de la entidad.

CONTEXTO

El Instituto Nacional de Vías es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio autónomo, adscrita al Ministerio de transporte y perteneciente a la Rama Ejecutiva. Fue creada mediante el Decreto 2171 de 1992 y su objetivo principal es, ejecutar políticas y proyectos relacionados con la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primarias y terciaria, férrea, fluvial y marítima. En total son unos 13.000 km de extensión aproximadamente.

Misión.

Es la entidad encargada de ejecutar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de infraestructura de transporte carretero, férreo, fluvial y marítimo en concordancia con los lineamientos dados por el Gobierno Nacional, para solucionar necesidades de conectividad, transitabilidad y movilidad de los usuarios, con tecnología sostenible y un talento humano calificado, integro, visionario y comprometido, contribuyendo a la competitividad y modernización de la infraestructura del país¹.

Visión.²

Para el año 2030 el Instituto Nacional de Vías -INVIAS- será reconocido a nivel Latinoamericano, por su liderazgo en la estructuración, ejecución y operación de proyectores de infraestructura de transporte carretero, férreo, fluvial y marítimo a cargo,

¹ Extraído de: <https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/mision-y-vision>

²Ibid.

con procesos de desarrollo sostenible e innovación tecnológica y normativa, para el fortalecimiento del transporte intermodal, la conectividad entre centros de producción y de consumo; y la integración territorial y regional, contribuyendo a la competitividad del país y aumentando la satisfacción de los grupos de valor.

Estructura organizacional INVIAS.

La planta Central se compone de un Consejo Directivo, una Dirección General y Subdirección General. Se divide en una Dirección técnica y de Estructuración, Dirección de ejecución y Operación, Dirección Jurídica y Secretaría General.

A su vez las Direcciones territoriales están conformadas por el director de la Dirección Territorial, secretario superior, secretario inferior, Oficina Administrativa, Oficina Técnica y Oficina Jurídica.

Funciones asignadas o a cargo.

Dentro de las funciones que me fueron encargadas específicamente desempeñé las siguientes:

- Proyectar actos administrativos.
- Proyectar demandas.
- Apoyar el seguimiento a los procesos judiciales y a los procedimientos administrativos que adelanta la Dirección Territorial Valle.
- Realizar la relatoría de las sentencias emitidas dentro de los procesos judiciales en los que es y ha sido parte la Dirección Territorial Valle.

- Realizar la relatoría de las sentencias emitidas por el Consejo de Estado dentro de los procesos judiciales en los que ha sido parte el Instituto Nacional de Vías.
- Apoyar las labores de actualización del sistema de información E-KOGUI
- Proyectar las fichas técnicas de las solicitudes de conciliación extrajudicial.
- Proyectar respuesta a los oficios y requerimientos asignados al área jurídica de la Dirección Territorial Valle.
- Elaboración de fichas de conciliación extrajudicial (en calidad de convocante)
- Rendir informes que por razón de las funciones determine la dirección territorial, como las diferentes subdirecciones del Instituto y de los órganos de control.
- Atención al público y las demás funciones que por razón del cargo son asignadas por Oficina Asesoría Jurídica del Instituto.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Es un establecimiento público, que tiene, personería jurídica³, autonomía administrativa⁴ y patrimonio independiente. La Corte Constitucional (1995) en su amplia jurisprudencia, plantea que, los establecimientos públicos cuentan con la autonomía administrativa para organizarse y gobernarse a sí mismos. Por el mismo sentido, la personalidad jurídica y el patrimonio independiente son elementos concebidos, en apoyo a la autonomía administrativa, pues estos garantizan, la independencia, en el desarrollo de sus actividades⁵.

Por otra parte, el patrimonio independiente del INVIAS está conformado por lo establecido, en el Decreto 1292 de 2021 del Ministerio de Transporte, en su artículo 3, que consagra:

“Artículo 3. PATRIMONIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. Conforman el patrimonio del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, los siguientes bienes: los recursos de la nación que se asignen al Instituto Nacional de Vías – invias; los aportes, donaciones y demás contribuciones que reciba; los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título; los recursos de crédito; los ingresos provenientes de los peajes y demás cobros de la infraestructura a su cargo; los ingresos provenientes de la titularización del recaudo de peajes u otros activos; los ingresos provenientes de la venta y otras figuras legales que permitan la explotación económica de sus activos y derechos; los ingresos provenientes del recaudo de la contribución nacional de valorización; los bienes, contratos, derechos y obligaciones que se le transfirieron

³ Es decir que es sujeto de derechos y obligaciones.

⁴ Tiene la facultad para manejarse a sí misma, en el marco de la constitución y la Ley.

⁵ Corte Constitucional. C-484 de 1995.

del extinto Fondo Nacional de Caminos Vecinales FNCV y de la extinta Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferrovías); los bienes, contratos, derechos y obligaciones que el Ministerio de Transporte le transfiera, por disposición legal y los demás bienes, fondos públicos, rentas e ingresos que se le asignen o destinen al Instituto Nacional de Vías, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes”

Del anterior artículo se extrae que, el patrimonio del INVIAS está compuesto por recursos públicos, bienes muebles o inmuebles (asignados, transferidos, adquiridos, donados o cedidos), ingresos que provienen del recaudo de la contribución nacional de valorización y demás bienes que le asignen por ministerio de la Ley. En vista de que, su patrimonio se encuentra compuesto por recursos públicos y, además, bienes públicos, le corresponde a la Contraloría General de la República realizar la vigilancia de la gestión fiscal del INVIAS.

Es importante señalar que, la Contraloría General de la República (CGR) es *“el mayor órgano de control del Estado y le corresponde ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración a las entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, evaluar los resultados obtenidos, examinar la razonabilidad de los estados financieros de los sujetos de control fiscal, generar una cultura del control del patrimonio del estado y de la gestión pública, establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que corresponder, así como los demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal”* (Contraloría General de la República, s.f.) en concordancia, con lo establecido en la ley 42 de 1993. Es decir, es la entidad encargada de realizar el control fiscal de las entidades de la Nación.

En referencia a lo anterior, cabe señalar que para el trabajo realizado en la Territorial Valle, era necesario conocer que, el **control fiscal** se define como, la vigila de la gestión fiscal de la administración y, de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (Segura, 2019) y, a su vez, la **gestión fiscal**, ha sido definida por el (Consejo de Estado, 1996), como, “*el conjunto de actividades económico – jurídicas relacionadas con la adquisición, conservación, explotación, enajenación, consumo o disposición de los bienes del Estado, así como la recaudación, manejo e inversión en sus rentas en orden a cumplir los fines de éste y realizadas por los órganos o entidades de naturaleza jurídica publica o por personas naturales o jurídicas de carácter privado*”⁶. Se extrae entonces que, los resultados del ejercicio de este control fiscal son dos: o se evidencia un correcto uso de los recursos públicos por parte de la entidad que se encuentra sometida a una auditoria; o, se determina, que hay un uso indebido de los recursos y, por lo tanto, se procede a la declaración de una responsabilidad fiscal.⁷

En tal sentido, el Instituto Nacional de Vías – INVIAS – anualmente, debe presentar a la Contraloría General de la República los Estados Financieros, lo que generó que, por parte de la CGR, se realizara una vigilancia constante al Instituto; pues, en consecuencia de este control realizado, desde el año 2015, se han abierto diferentes procesos tanto administrativos, como disciplinarios al INVIAS; en razón de que, se han

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Radicación: 68001-23-33-000-2013-01024-01. Sentencia en segunda instancia del 19 de mayo de 2016. Consejero Ponente: María Elizabeth García González.

⁷ Sentencia C-131 de 2003. Corte Constitucional.

evidenciado, entre otros, inconsistencias sobre los bienes inmuebles de su propiedad, debido a la falta de clasificación de los bienes y, por lo tanto, se presentan falencias en la gestión fiscal realizada por el INVIAS.

Es entonces que, dentro de mi trabajo realizado en INVIAS, la clasificación de los bienes es relevante, por cuanto, dentro del patrimonio que le fue transferido, por la liquidación de la extinta Empresa Colombiana de Vías Férreas (FERROVIAS), hay una innumerable cantidad de Corredores Férreos que existían por el uso del ferrocarril.

Ahora bien, en Colombia, la Constitución y la ley, reconocen sobre los bienes dos clases de dominio: el dominio público y el dominio privado⁸. El dominio público, es un tema que ha sido desarrollado principalmente por la jurisprudencia de la (Corte Constitucional, 2003); y, se define como, “*el conjunto de bienes que la administración afecta el uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad.*”⁹ Este conjunto de bienes, se clasifica, principalmente, en dos: los bienes fiscales y los bienes de uso público.

Dentro del corredor férreo, existen diferentes áreas que pueden ser o, bienes fiscales o, bienes de uso público, según su función; en el caso de los **bienes fiscales**, el (Consejo de Estado, 2005) ha sido enfático en señalar que, dentro del corredor férreo son: “*las bodegas que se utilizan para almacenar la carga o el equipaje de los pasajeros que son utilizadas por las empresas de transporte, y las zonas de talleres que se explotan*

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-183 de 2003.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-183 de 2003.

*comercialmente, los inmuebles que se destinan a la prestación de servicios comerciales conexos con el transporte en las estaciones férreas -de restaurante, tiendas, etc., locales-, (...)*¹⁰ es decir, los bienes fiscales, son los destinados a la prestación de servicios públicos o al cumplimiento de una finalidad específica¹¹. Adicionalmente, *“los bienes inmuebles de naturaleza fiscal son susceptibles de ser gravados por el impuesto predial porque sobre ellos también se ejerce derecho de dominio o, en otras palabras, son susceptibles de uso y goce.”*¹².

Por su parte, sobre los bienes de uso público, de los cuales se centra mi trabajo, el (Consejo de Estado, 2005) ha señalado que son: *“los corredores férreos, sus anexidades, zonas de seguridad, de señalización y patios de maniobra”*¹³; ya que, contrario a lo que sucede con los bienes fiscales, su uso, está en cabeza de todos los habitantes del territorio colombiano. Al respecto, el Código Civil Colombiano, en su artículo 674, los define como: *“Se llaman bienes de la unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de las calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio (...).”*

¹⁰ Concepto Sala de consulta Consejo de Estado. 1640 de 2005. Sala de consulta y servicio civil. En: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=31237.

¹¹ Ibid.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicación: 23001-23-31-000-2099-00173-01 (19561) sentencia del 29 de mayo de 2014. Consejero Ponente: Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹³ Concepto Sala de consulta Consejo de Estado. 1640 de 2005. Sala de consulta y servicio civil. En: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=31237

Adicionalmente, los bienes de uso público cuentan con unas características, que se extraen, del Artículo 63 de la Constitución política, el cual establece: “*Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables*”. Se concluye entonces que, además, de la lista enunciativa dentro la Constitución, también, lo son, los demás bienes que determine la ley, como, el corredor férreo y, por lo tanto, estos son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Dentro de este orden de ideas, al existir la anterior clasificación, de dos conceptos diferentes para los tipos de bienes que son propiedad del Instituto Nacional de Vías, es fundamental que, exista la misma división dentro de la base de datos de los bienes, con el fin, de demostrar unos estados financieros acordes a la realidad, pues, estos deben revelar la totalidad de sus bienes, derechos y obligaciones, y la situación del patrimonio¹⁴ y así, evitar posibles sanciones administrativas por parte de la CGR. Actualmente, en la Dirección Territorial Valle, esta clasificación existe, pero no es completa y está desactualizada, y, mi función principal era realizar la actualización de esta clasificación.

Al respecto, para contextualizar sobre la importancia de mis funciones dentro de la institución, la CGR, en los informes de auditoría financiera del INVIAS ha señalado que: en el año 2019, en el Hallazgo 2, denominado “*Bienes de Uso Público*.”

¹⁴ Agencia Nacional de Infraestructura (2021). Manual Contable Bajo el Nuevo Marco Normativo de Contabilidad Pública como Entidad de Gobierno (5ta versión). https://www.ani.gov.co/sites/default/files/sig//gadf-m-008_manual_contable_nuevo_marco_normativo_v5.pdf

Administrativo con presunta incidencia disciplinaria” se encontró lo siguiente: “La CGN ha definido, mediante la resolución 533 de 2015 y sus modificaciones, que los terrenos sobre los que se construyen los bienes de uso público se reconocerán por separado, para realizar dicha actividad el INVIAS puso en marcha el proyecto Bienes de Uso Público INVIAS (BUPI). (...)

Del análisis de los libros auxiliares suministrado por la entidad de las subcuentas 171001 y 171014, se evidencia que el INVIAS no ha logrado identificar la totalidad de los terrenos que hacen parte de los Bienes de uso público, por lo que las cuentas 171001 Bienes de uso público en servicio – Red Carretera y 171014 Bienes de Uso Público en servicio – terrenos presentan una limitante o deficiencia que origina la imposibilidad de verificar y comprobar el saldo real de las cuentas en mención”¹⁵

En el año 2020, dentro de la relación de hallazgos, en el hallazgo 1 denominado “separación entre terrenos y bienes de uso público. Administrativo” se estimó lo siguiente: “Esta situación se debe a que la recepción de esta infraestructura no se realizó mediante una entrega física, documentada y detallada y heredó la información contable de las inversiones, cuya característica generalizada, era que los terrenos correspondientes a la infraestructura formaban parte integral de la misma y no se encontraban individualizados, ni inventariados, ni clasificados, tal como lo revela la entidad en sus notas explicativas a los estados financieros.

¹⁵ Contraloría General de la República. Informe de Auditoría Financiera vigencia 2019 al Instituto Nacional de Vías.

En consecuencia, genera la imposibilidad de verificar y comprobar el saldo real de las cuentas 171001 bienes de uso público en servicio – red carretera y 171014 bienes de uso público en servicio – terrenos, y debido a que la cuenta 171001 se constituye en la base para el cálculo de la depreciación y el deterioro, la imposibilidad también cubre a las cuentas 1785 depreciación acumulada de bienes de uso público en servicio y 1790 deterioro acumulado de bienes de uso público.”¹⁶

En el informe del año 2021, el INVIAS sigue sin solucionar el problema de la clasificación, pues la CGR segrega lo mismo que he mencionado anteriormente; y en el año 2022, en el último informe conocido a la fecha, indica que **“las incorrecciones presentadas en los Estados del INVIAS arrojan un resultado de \$55.351.373.184 cifra que sobrepasa la materialidad de planeación en 2,49 veces”¹⁷** dentro de estas incorrecciones se encuentran los bienes de uso público, cuentas 1705, 1710 y 1715.

Es claro entonces que, de los anteriores informes presentados, se evidencia la falta de clasificación de bienes por el INVIAS, y la incidencia que tiene está, en los estados financieros que se presentan a la CGR, incluso, generando presuntamente sanciones disciplinarias. Pero, las inconsistencias en los Estados Financieros del INVIAS, no solo se atribuyen a la mera clasificación de bienes en una base de datos, sino, también, en las actuaciones jurídicas a realizar dentro de cada uno de los bienes.

¹⁶ Contraloría General de la República. Informe de Auditoría Financiera vigencia 2020 al Instituto Nacional de Vías.

¹⁷ Contraloría General de la República (2021). Informe de auditoría independiente Instituto Nacional de Vías – INVIAS Vigencia 2021.

Pues, como se mencionó anteriormente, los bienes fiscales pagan impuesto predial unificado y los bienes de uso público, no.

Por consiguiente, es necesario señalar que, el Impuesto Predial Unificado (IPU) es un tributo municipal, que recae, sobre la propiedad de bienes inmuebles, *“es una renta endógena, de propiedad de los municipios y distritos, quienes tienen a su cargo su administración, recaudo y control. Esto permite la concesión de exenciones tributarias, y la adopción de tarifas preferenciales con fines extrafiscales propios de los impuestos”*¹⁸. Al ser el IPU, un tributo que recae sobre la propiedad, su pago, es de obligatorio cumplimiento, para las personas naturales o jurídicas que sean propietarios de bienes inmuebles. Las entidades públicas al ser propietarias de bienes inmuebles y que, su patrimonio, está concebido con recursos públicos, el pago del IPU se realiza mediante el uso de los recursos públicos asignados; y, por lo tanto, como se mencionó al principio, se realiza a esta categoría, un control fiscal, por parte de la Contraloría General de la República¹⁹.

Entonces, el Instituto Nacional de Vías, no solo cuenta con bienes públicos, sino además, con *“los recursos que se le asignen de la Nación”*. Para la vigencia fiscal del 2023, este presupuesto, se encuentra, en Ley 2276 de 2022, en su artículo 1, que establece:

¹⁸ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2022). Impuesto predial. En: <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/impuesto-predial-unificado#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%3F,su%20administraci%C3%B3n%2C%20recaudo%20y%20control>.

¹⁹ Ley 42 de 1993: Artículo 4. Ley 610 de 2010 y Ley 1474 de 2011.

“Artículo 1º. Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital. Fijense los cálculos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la nación para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, en la suma de CUATROCIENTOS CINCO BILLONES SEISCIENTOS VEINTINUEVE MIL TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$405.629.300.000.000), según el detalle que se encuentra a continuación: (...) INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. Ingresos corrientes: (\$688.658.210.554) Recursos de Capital. (\$399.999.909.555) (...)”

Dentro de la misma ley, en su artículo 36, establece, la autorización a las entidades de cancelar con el presupuesto vigente, los impuestos que se causen dentro de cualquier vigencia fiscal:

“Artículo 36. (...) Los sueldos de vacaciones, la prima de vacaciones, la indemnización de vacaciones, la bonificación especial de recreación, los auxilios de cesantías, las pensiones, los auxilios funerarios a cargo de las entidades, los impuestos, las contribuciones (incluida la tarifa de control fiscal), las contribuciones a organismos internacionales, así como las obligaciones de las entidades liquidadas correspondientes a servicios públicos domiciliarios y contribuciones inherentes a la nómina, se pueden pagar con cargo al presupuesto vigente cualquiera que sea el año de su causación, afectando el rubro que les dio origen .”

Anudado a lo anterior, el INVIAS, expidió la Resolución No. 37 del 10 de enero de 2023, donde señala el presupuesto de gastos de funcionamiento del INVIAS, el cual, para la categoría de los impuestos, le asigna un presupuesto de (\$ 28.823.520.000).

En consecuencia, con lo señalado por la CGR dentro de sus auditorías financieras realizadas al INVIAS, este presupuesto asignado se encuentra viciado, pues no es acorde a la realidad de los bienes fiscales y de uso público dentro del Instituto Nacional de Vías, las solicitudes de exclusión para los bienes de uso público y el pago del Impuesto Predial Unificado para los bienes fiscales. Afectando así, los principios constitucionales de la función pública y los principios del control fiscal.

Aunque, como lo mencioné al principio de este escrito, el INVIAS es un establecimiento público que tiene personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa. Al ser un establecimiento público, cumple con funciones administrativas y, por lo tanto, debe, obligatoriamente, cumplir con los principios de la función pública y ceñirse a los principios específicos del control fiscal, que, limitan y condicionan la gestión fiscal de las entidades sujetas a control fiscal²⁰ (Millán, 2012). Porque, aunque se considera una institución con “autonomía” esta, *“debe ser ejercida de conformidad con la Constitución y la ley, y concretamente, en plena correspondencia con los principios que gobiernan el sistema presupuestal”*²¹ (Corte Constitucional, 2015); para, el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, relacionados con la ejecución y

²⁰ Segura, L. (2019). El control fiscal en Colombia: Análisis de sus retos y problemáticas actuales.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-652 de 2015. MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

ordenación del presupuesto general de la nación y en general, con la administración de los bienes y los recursos.

En concordancia con lo anterior, la doctrina ha argumentado que, (Millán, 2012) para el control fiscal se consagran principios generales y especiales. Los principios generales son los aplicables a todos los órganos que ejercen función pública y se encuentran, en el artículo 209 de la Constitución Política, que señala:

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración”

Al respecto de los principios específicos, la Constitución Política, en el artículo 267 señala:

“Artículo 267. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, economía, equidad y la valoración de los costos ambientales”

Entonces, el Instituto Nacional de Vías al ser un establecimiento público, que hace parte de la Nación, debe, cumplir, tanto con los principios de la función pública como, ceñirse a lo establecido en el artículo que precede.

Con relación a los principios; el **principio de eficiencia** se cumple, cuando, la asignación de recursos es la más conveniente al maximizar sus resultados”²² según la Ley 42 de 1993, pero, la doctrina (Millán, 2012) señala que:

“La gestión fiscal es eficiente si cumple con dos condiciones: 1) cuenta con las herramientas jurídicas, técnicas, presupuestales y administrativas para cumplir su cometido; y, 2) cuando se desarrollan los procesos previstos en la norma o se da aplicación a criterios amplia y generalmente aceptados sobre la administración, es decir, se adelantan las actuaciones administrativas conforme a los parámetros legales y gerenciales aplicables a la materia”

Al revisar el concepto, el Instituto Nacional de Vías, no está cumpliendo con el principio de eficiencia; en la categoría de bienes de uso público y fiscales, pues, según los informes de la CGR, no realiza las actuaciones necesarias, administrativas, para cumplir con un objetivo verdadero, puesto que, las cifras que utiliza dentro del presupuesto de impuestos no son verdaderas, ya que, falta información necesaria para conocer el presupuesto real. Es decir, falta un desarrollo jurídico y administrativo para cumplir con una correcta asignación de recursos a cada categoría de bienes.

²² Congreso de la República. Ley 42 de 1993. Artículo 12.

Sobre el **principio de eficacia**, la Ley señala que *“la eficacia está dada por la posibilidad de que los resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas²³”*; al respecto, la doctrina (Millán, 2012) señala que:

“El concepto de eficacia está íntimamente ligado con el logro de los fines propuestos en la norma o en la correspondiente política pública. Una administración eficaz del recurso público es aquella que logra, por un lado, materializar los propósitos que se propuso con ella, por ejemplo, la construcción de la obra, (...)”

En este punto, considero que, el principio de eficacia no se encuentra vulnerado en la categoría de bienes de uso público y fiscales dentro de los informes que presentó la CGR, esto en razón de que, la clasificación de los bienes y sus metas administrativas no son parte del cumplimiento de las políticas públicas y/o funciones asignadas al Instituto Nacional de Vías, por lo tanto, el incumplimiento genera faltas administrativas, mas no disciplinarias por parte de la CGR, como lo señaló el informe del año 2020.

Entrando al siguiente principio, **el principio economía**, que hace parte del principio de la función pública y, además, de los principios del control fiscal. Se cumple cuando, (Millán, 2012):

²³ Congreso de la República. Ley 42 de 1993.

“1. Prontitud en los procesos administrativos; 2. El menor desgaste, entendido como la menor inversión de recursos tanto para el servidor público como para el particular involucrado en la actuación administrativa”²⁴.

Teniendo claro lo anterior, es evidente, que, este principio es el más vulnerado por INVIAS, al no realizar el menor gasto administrativo, pues, desde el año 2013, la CGR ha sido muy enfática en que la clasificación de los bienes es tan relevante, que, al no realizarla, incurre en un desgaste administrativo innecesario, pues se debe iniciar un procedimiento adicional, para que se devuelvan los recursos, que, en un principio, no debía de haberse utilizado para pagar el IPU.

En cuanto a lo anterior, la CGR, en el hallazgo H114R14 del avance en el plan de mejoramiento de INVIAS²⁵, señala: *“Pago predial y valorización de bienes de uso público. El INVIAS ha pagado dicho impuesto sobre 637 predios en 2013 y 618 en 2014. Esta situación general desgaste administrativo, por las gestiones que debe efectuar el INVIAS para solicitar el reembolso del recurso”* como causa de este hallazgo, establece: *“El INVIAS no ha obtenido la exclusión de estos”* y la acción de mejora que se plantea es *“tramitar la solicitud de exclusión de pago de impuesto predial IPU y otras contribuciones de los bienes de uso público y fiscales, según corresponda, de los predios en jurisdicción de cada Dirección Territorial del INVIAS”*.

²⁴ Segura, L. (2019). El control fiscal en Colombia: Análisis de sus retos y problemáticas actuales.

²⁵ Informe interno del Instituto Nacional de Vías. Plan de mejoramiento a la Contraloría General de la República.

Cabe señalar, que, aunque en el informe que se presenta de todo el INVIAS, aparece que esta gestión se encuentra “Cumplida”, dentro de la Territorial Valle, no es el caso, pues como lo mencioné en un principio, la clasificación de los bienes es casi inexistente; las gestiones realizadas son muy pocas y no se hacen de forma completa. Esto ocurre en el caso con el Municipio de Zarzal (V), ya que, en la base de datos del catastro del Municipio, la Estación Férrea, es un bien fiscal, ignorando así la jurisprudencia vigente y la legislación actual. Por tal motivo, los bienes que hacen parte del Municipio de Zarzal, que son de propiedad del Instituto Nacional de Vías, a la fecha, no se ha podido solicitar las debidas exclusiones porque, el municipio, no las está otorgando. Lo que genera, otro desgaste administrativo, al tener que realizar la gestión necesaria con el Instituto Nacional Agustín Codazzi IGAC y/o la autoridad catastral del municipio.

Por último, el principio de valorización de los costos ambientales, se define como: *“cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos”*, este principio, se cumple parcialmente por el INVIAS, puesto que, hay bienes inmuebles, ya sea fiscales o de uso público, que se encuentran en un deterioro contundente, lo que genera ruinas dentro de la naturaleza; por ejemplo, la Estación Férrea de Obando, aunque se encuentra entregada al Municipio en comodato, no le han dado el uso debido y está en completo abandono, afectando así, la estética del Municipio y además, el patrimonio cultural de Colombia, pues de la lectura del Decreto 746 de 1996, y la Ley 499 de 1999, todas las estaciones férreas, son además, bienes de interés

cultural. Pero, el anterior ejemplo, es un caso excepcional, pues la mayoría de las Estaciones se encuentran remodeladas y reestructuradas para el funcionamiento de servicios a la comunidad, como: secretarías de educación, de deporte, y cualquier otro servicio que la alcaldía del municipio solicite.

Adicionalmente, el Instituto Nacional de Vías, incumple presuntamente, con el principio constitucional de universalidad del presupuesto, porque, cada vigencia fiscal, realiza un presupuesto de gastos, que no es exacto ni real, debido a la falta de clasificación de los bienes y la indebida asignación de recursos para cada categoría, pues, el principio de universalidad, la doctrina lo define como: *“ la totalidad de los gastos que se pretendan ejecutar, por lo tanto, ninguna autoridad podrá ordenar gastos que previamente no se hayan incluido en él.”*²⁶ Por consiguiente, al realizar un presupuesto con unos gastos que no corresponden a la realidad, ya que se está cancelando el impuesto predial unificado de bienes de uso público cuando, no debería; de modo que, se presume una vulneración al principio de universalidad del presupuesto, y le corresponde a la autoridad que realiza el control fiscal, la CGR, realizar el debido procedimiento para afirmar si hay sanciones disciplinarias o no.

Sobre lo anterior, la CGR, concluye, *“A la fecha no se encuentran reclasificados los bienes, como bienes de uso público ante el IGAC, lo que ha conllevado a que no se encuentren catalogados, como exentos de pago del IPU y, por ende, el riesgo a que el*

²⁶ Peña González, Edilberto. (2007). Principios e instituciones presupuestales en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 9(1), 247-300. Retrieved April 22, 2023, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792007000100009&lng=en&tlng=es.

INVIAS sea conminado al pago de los respectivos impuestos, generando un desgaste administrativo para las partes, siendo el INVIAS el más afectado al proyectar un presupuesto financiero que no corresponde a la realidad”

En conclusión, actualmente en la base de datos, se tiene la información de que, fueron transferidos un total de 929 bienes, dentro de los cuales, la Dirección Territorial Valle, tiene a su cargo, 133 bienes identificados a la fecha. La no identificación plena de los Bienes de Uso Público y Bienes Fiscales que hacen parte del patrimonio de INVIAS, ha generado deficiencias, en la relación del gasto anual y del presupuesto asignado para cada categoría como se evidenció a lo largo de este escrito, porque, las inconsistencias radican, en los estados financieros que se presentan anualmente. En donde, se incluye el valor total de los bienes, y, los cargos tributarios por impuestos o valorización. La clasificación de los bienes de uso público y fiscales en la base de datos del Instituto Nacional de Vías Territorial Valle es inexistente, lo que genera, inconvenientes de tipo administrativo y financiero.

En consecuencia, INVIAS ha vulnerado presuntamente el principio constitucional de universalidad²⁷ del presupuesto, ha vulnerado de forma clara los principios del control fiscal y, además, principios de la función administrativa y/o pública que debe cumplir de forma permanente. Por lo tanto, en mi práctica, se realizaron las actuaciones jurídicas necesarias, para obtener, como resultado, un instructivo real, con el fin de evitar

²⁷ Escuela Superior de Administración Pública. (2008). *Presupuesto público: “El presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de desarrollo, del plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de inversiones”*

deficiencias en el presupuesto, y de esta manera cumplir, con el presupuesto anual de la entidad y el principio constitucional.

Pregunta de investigación.

¿Qué procedimientos se deben implementar desde la oficina jurídica de la Dirección Territorial Valle a la gestión predial de la Red Férrea, a fin, de lograr, eficiencia en los gastos de recursos públicos?

OBJETIVOS

El objetivo principal de la practica empresarial, era realizar un proyecto que tuviera impacto en la organización, que pudiera, solucionar la problemática de gestión predial existente dentro del Instituto Nacional de Vías, Dirección Territorial Valle y el cual se pudiera evidenciar de forma continua durante el tiempo de la práctica. Bajo esta línea, para el desarrollo de este proyecto, y la necesidad, de cumplir, al evidenciarse una problemática, se debe plantear un objetivo general y adicionalmente, complementarse con objetivos específicos con el fin de alcanzar el cumplimiento de esta gestión.

Objetivo general.

Crear un instructivo que permita optimizar el proceso de análisis jurídico del bien, para lograr su plena identificación, y así, junto con el área financiera, obtener un mejoramiento en el manejo de los recursos públicos.

Objetivos específicos

1. Identificar los bienes de la Dirección Territorial Valle, que se encuentran bajo estudio, dentro del Departamento del Valle del cauca.
2. Recopilar la información obtenida, en una base de datos compartida, entre el área jurídica y el área financiera.
3. Identificar las diferentes problemáticas jurídicas y necesidades, de los bienes bajo estudio.
4. Diseñar herramientas y mecanismos, que permitan, una pronta respuesta, por parte de los Municipios y/o la autoridad catastral.

DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD.

Realizar las prácticas en el instituto Nacional de Vías, me permitió desarrollar diferentes áreas del derecho que aprendí, en el transcurso de mi carrera profesional, entre esas, se encuentran:

Derecho de bienes.

Conocer la definición de *bien*: Artículo 653 del Código Civil: *“Los bienes consisten en cosas corporales o incorporeales. Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa, un libro. Incorporeales las que consisten en menos derechos, como los de crédito y las servidumbres activas”*

Lo anterior, fue primordial, para el desarrollo de la práctica, y más precisamente en la definición de bienes de dominio público y su clasificación; sin este conocimiento, no hubiera podido realizar argumentos claros y concisos dentro de los derechos de petición radicados en cada Municipio.

“ARTICULO 674. <BIENES PUBLICOS Y DE USO PUBLICO>. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.”

Derecho tributario.

Tener claro que es el Impuesto Predial Unificado, saber que, este impuesto es reglamentado, de forma diferente para cada Municipio, porque, es un impuesto municipal y real, es decir que, recae sobre los bienes inmuebles específicamente.

Sobre este particular, se encuentra lo establecido en la Ley 44 de 1990:

“Artículo 1º. Impuesto predial unificado. A partir del año 1190, fusionanse en un solo impuesto denominado “Impuesto Predial Unificado”, los siguientes gravámenes: El Impuesto predial regulado en el Código de Régimen Municipal, (...).

Artículo 2º. Administración y recaudo del impuesto. El impuesto predial unificado es un impuesto del orden municipal. La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios. (...)”

En este punto, se relacionó con los conocimientos de derecho de bienes, pues hay algunos bienes, como lo son los bienes de uso público, que cuentan con unos beneficios otorgados por la legislación como, ser excluidos o exentos del pago del Impuesto predial unificado (Artículo 23 de la Ley 1450 de 2011) y, dependiendo del Estatuto Tributario vigente (de donde se encuentre el bien) este beneficio será por 1, 2 o 10 años.

Derecho administrativo y procesal administrativo.

Las entidades públicas cada que toman una decisión expiden actos administrativos. Conocer que es un acto administrativo, los recursos que se pueden interponer, sus características y elementos, todo esto era importante pues, al momento de conceder la exención y/o exclusión del IPU se realiza mediante acto administrativo, el equivalente a una Resolución Administrativa. Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Aplicación de los conocimientos para desarrollo del proyecto.

Primer objetivo: *identificar los bienes de la Dirección Territorial Valle, que se encuentran bajo estudio dentro del departamento del Valle del Cauca.*

Para el desarrollo de este objetivo fue necesaria la colaboración de dos de las Subdirecciones principales dentro de la organización: la Subdirección Administrativa que, se encarga de recopilar la información de los bienes fiscales a cargo de cada Territorial y; la subdirección de Gestión Ambiental que, se encarga de recopilar la información de los bienes de uso público de cada Territorial y consignarla en la base de datos llamada BUPI.

Una vez recogida la información en ambas bases de datos, se encontró lo siguiente:

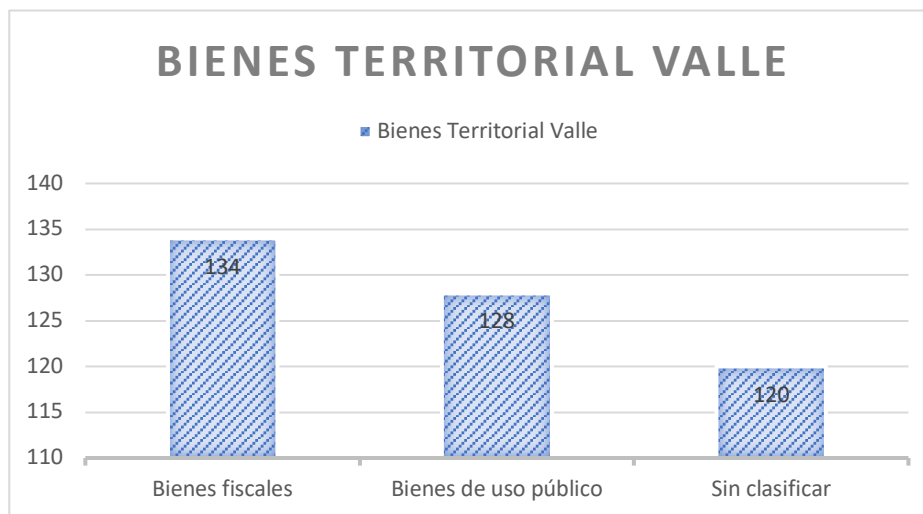


Figura 1. *Bienes territorial Valle*

Para un total de 382 bienes a cargo de la Dirección Territorial Valle; pero, de estos, se deben extraer los que hacen parte de la Red Férrea entregada a INVIAS por

parte de FERROVIAS; es decir, todo el corredor férreo. Pues, dentro de estas bases de datos no solo se adjuntan los inmuebles sino también, las vías o predios que se adquieren para algún proyecto vial y terminan transformados en parques, separadores viales o peajes.

En este punto, el Ingeniero Albeiro Martínez de la Territorial Valle, es el encargado de identificar, según las escrituras públicas de las cuales se realiza el traspaso del corredor férreo, cuales de esos 382 bienes hacen parte de la Red Férrea Departamental. El resultado es el siguiente:

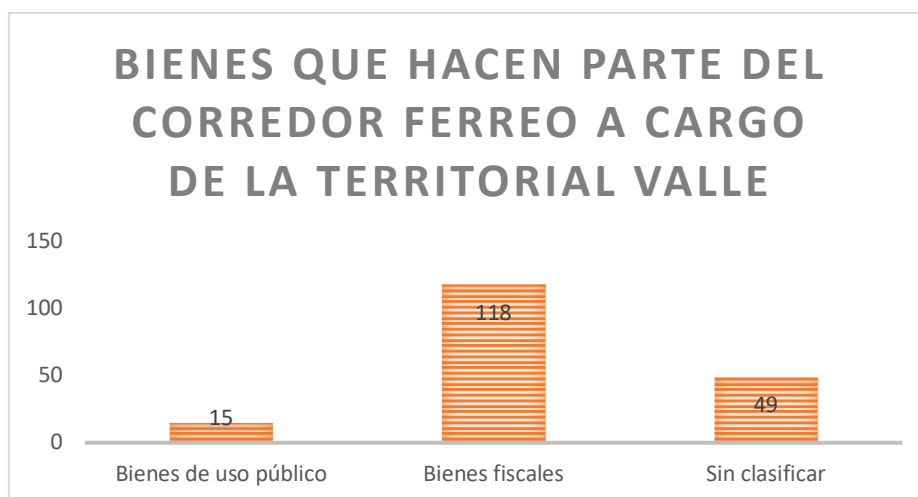


Figura 2. Bienes que hacen parte del corredor férreo a cargo de la DT VALLE.

Para un **total de 182 bienes que hacen parte del corredor férreo** en el Departamento del Valle del Cauca. Aunque esta clasificación esta errada, según la jurisprudencia y la norma, la forma en que son clasificados dentro de la organización no va a cambiar, pues, como lo argumenté durante todo el trabajo, esta tarea no solo se debe actualizar por parte de la Territorial Valle, sino por todo el Instituto, ya que desde que crearon las bases de datos, las condiciones legales de los bienes cambiaron y las instrucciones dadas por el Instituto es: los bienes fiscales se les debe tramitar las

exclusiones por ser bienes de uso público, aunque se encuentren en la base de datos de bienes fiscales.

Segundo objetivo: *Recopilar la información obtenida en una base de datos compartida, en el área jurídica y el área financiera.*

Evidencia 1: Una vez recogida la información, se procede a realizar un Archivo de Excel, con la ayuda de la Auxiliar Financiera administrativa Estefany, en donde, recopilamos los datos obtenidos de los bienes y las diferentes categorías que servirán para identificar las problemáticas de cada uno de los bienes. Esta base de datos se denomina: Bienes Territorial Valle y comprende los siguientes datos:

1. **Código BUPI:** Es el numero asignado dentro de la base de datos que maneja la Subdirección de ambiente, BUPI.
2. **Código predio fiscal:** Es el numero asignado en la base de datos de los bienes fiscales, que sirve para poder buscarlos en las carpetas de la Subdirección Administrativa.
3. **Departamento:** comprende en qué departamento se encuentra el bien.
4. **Municipio:** comprende en que municipio se encuentra el bien.
5. **Nombre del predio:** Hay algunos inmuebles que cada municipio les colocó un nombre para que sea más fácil su identificación dentro de las bases de datos que ellos manejen, lo cual, es información que sirve al momento de realizar alguna petición.

6. **Titular:** Este es importante porque, como lo mencioné dentro del problema de investigación, hay algunos bienes que figuran con otro nombre como Ferrovías que fue la empresa liquidada.
7. **NIT:** el número de identificación del titular, este dato se extrajo de las facturas prediales, pues, algunos municipios para poder descargar la factura predial solicitan el número de identificación del titular.
8. **Título de adquisición:** Se realizó el traspaso mediante escritura pública.
9. **Serial título:** corresponde al número de escritura pública, que nos servirá al momento de realizar verificación de información o peticiones.
10. **Fecha título:** corresponde a la fecha en la que se realizó la escritura pública.
11. **Dirección:** es la que se encuentra dentro de la factura predial.
12. **FMI:** el número del folio de matrícula inmobiliaria asignado es importante por si hay controversias sobre la titularidad del bien, ya que, como la información es tan vieja, es posible que las condiciones del bien hayan cambiado.
13. **Ficha catastral corta:** es el número que identifica al bien, también conocido como la cedula catastral, este dato es importante, pues este es el número que se debe de consignar en los derechos de petición para que el Municipio lo identifique mucho más fácil y nos puedan dar una pronta respuesta.
14. **Ficha catastral larga:** es la que tiene, además, el número que identifica al departamento y el número que identifica al municipio, dato importante a la hora de realizar peticiones a las autoridades catastrales.

- 15. ID:** esta categoría se creó solo para los bienes dentro del Municipio de Cali, pues, la forma de identificación del bien es diferente; y, al momento de descargar la factura predial solicitan el ID del predio, que se obtiene en la factura.
- 16. Destinación económica castrato:** es la categoría que tiene el bien dentro de la base de datos de catastro que, puede ser: uso público, institucional, habitacional, comercial, agropecuario o no registra uso.
- 17. Oficina de catastro:** para cada Municipio le corresponde una oficina de catastro diferente, las cuales pueden ser: IGAC, Valle Avanza, catastro Jamundí, Catastro Cali o GO catastro.
- 18. Destino económico INVIAS:** es el destino económico que le otorga el Instituto al Bien.
- 19. ¿Se debe pagar IPU?:** como se mencionó dentro del problema, hay algunos bienes dentro del corredor férreo que son utilizados de forma comercial, funcionan oficinas o de alguna forma se desarrolla alguna actividad mercantil dentro del mismo, a esos, si les debe cancelar IPU, que serían, los bienes fiscales. Esta categoría va más encaminada al área financiera.
- 20. Estatuto tributario:** corresponde a la norma tributaria que rige en cada municipio.
- 21. Resolución de exclusión:** si ya existe acto administrativo de exclusión, pues a veces los municipios cobran el predial, desconociendo esta resolución. Categoría dirigida al área jurídica.
- 22. Vigencia:** corresponde a la vigencia de la resolución que, puede ser, vitalicia, por dos años o por 10 años, y dentro de la misma se relaciona el artículo del estatuto que lo menciona.

Tercer objetivo: *identificar las diferentes problemáticas jurídicas y necesidades, de los bienes bajo estudio.*

Una vez revisada y verificada la base de datos recopilada por parte del área jurídica y financiera, se procedió desde el área jurídica (practicante) a identificar cuáles eran las problemáticas jurídicas que se presentaban en cada uno de los predios identificados. Se obtuvo la siguiente información:

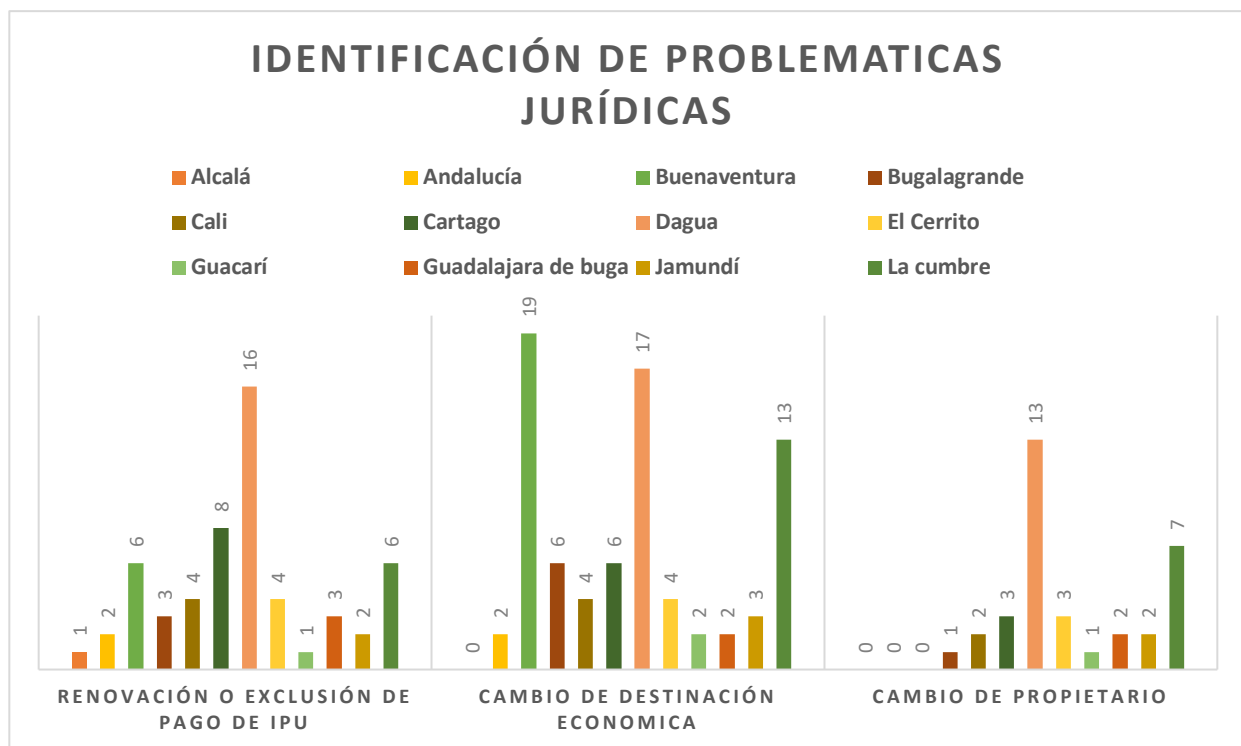


Figura 3. *Identificación de problemáticas jurídicas municipios de la A hasta la L*

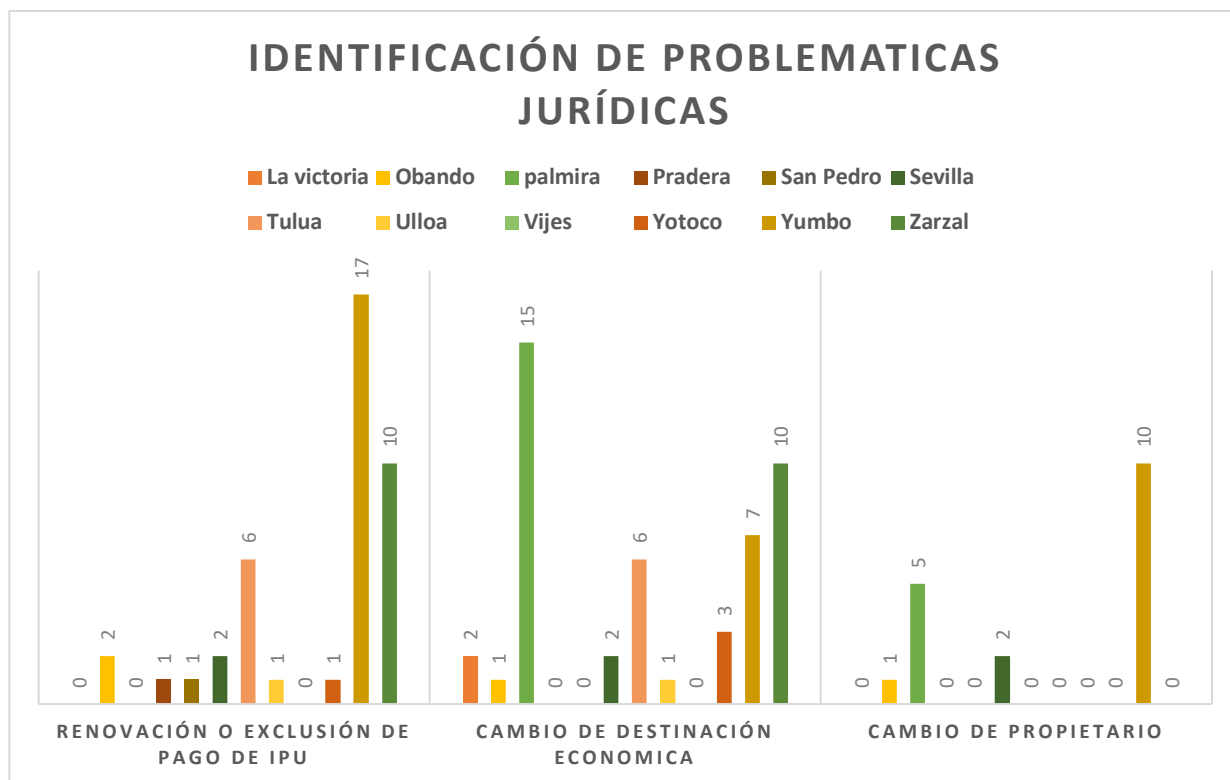


Figura 3. Identificación de problemáticas jurídicas municipios de la L hasta la Z.

De lo anterior se concluye que, la problemática en donde se han realizado menos gestiones por parte de la Dirección Territorial Valle es la de realizar el cambio de destinación económica a cada uno de los predios, debido a que la orden de realizar esta gestión desde Central es muy cercana a la fecha en la que entré como practicante a la Institución; por tal motivo, no se habían adelantado ninguna de las gestiones todavía.

Cuarto objetivo: *Diseñar herramientas y mecanismos, que permitan, una pronta respuesta, por parte de los Municipios y/o la autoridad catastral.*

Una vez identificados los bienes y las problemáticas a trabajar, se comenzó a diseñar las herramientas necesarias para poder resolver estas problemáticas.

La gestión predial administrativa y legal, se realizó, mediante derechos de petición argumentando al municipio, de forma legal con fundamentos en derecho, las razones del por qué el municipio, debía concedernos mediante acto administrativo, la exclusión del pago del IPU en el caso de que el bien esté categorizado como bien de uso público, pues, no solo bastaba con elevar la petición, sino que, el argumento debía ser plenamente suficiente para que la autoridad pertinente nos otorgara ese derecho por un tiempo en específico, dependiendo de su normatividad tributaria.

Por lo tanto, al investigar e instruirme, pude aportar argumentos a favor del INVIAS, para que, en la mayoría de los municipios nos concedieran la exclusión del pago del impuesto predial a unos bienes en específico. Adicionalmente, cuando uno de los municipios no contestaba dentro del término legal, se vulneraba el derecho fundamental de petición y, por lo tanto, se debía presentar una acción de tutela, lo cual, se tuvo que realizar en TODOS los municipios.

En el caso de que el bien sea un bien de uso público, pero, por error en el catastro del Municipio, figuraba como bien fiscal u otro, se debía elevar derecho de petición al

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o en su defecto, la autoridad catastral correspondiente, solicitando se realice un nuevo análisis catastral al bien en específico, y en el caso tal, de que se cumplan las condiciones, la autoridad catastral cambie la destinación del bien al que corresponda, para que, cuando se allegare la respuesta, sea una entidad pública la que establezca, que es un bien de uso público y no fiscal, como ocurrió con los bienes ubicados en el Municipio de Zarzal.

Por último, en el caso extraordinario de que el bien figurara aun en propiedad de las entidades que reemplazó INVIAS, se debía solicitar cambio de propietario. Algunos municipios lo realizaban una vez se elevaba la solicitud, pero, otros, tenían su propio procedimiento en donde incluía pagos adicionales, en este caso, se realizaba junto con el área financiera.

Lo anterior resultó en los siguientes productos que, a mi parecer beneficiaran en gran medida los próximos practicantes que lleguen a la entidad y, además, les reducirá la carga laboral a los abogados, los cuales fueron:

- La creación de una minuta base para el derecho de petición solicitando la exclusión y/o renovación del pago del impuesto predial unificado de los bienes de uso público propiedad del INVIAS.
- La creación de una minuta base para la vulneración del derecho fundamental de petición mediante tutela.

- La creación de una minuta base para la solicitud a los municipios de cambio de propietario y/o cambio de nombre de los bienes propiedad del INVIAS.
- La creación de una minuta base para el derecho de petición solicitando al IGAC y/o municipio (según quien sea el gestor catastral) el cambio de destinación económica de un bien propiedad del INVIAS.
- Un consolidado en Excel con toda la información de los predios de cada municipio, junto con la normatividad tributaria que rige en el mismo.

REFLEXIÓN.

La gestión predial administrativa se relaciona con una teoría principal, el positivismo jurídico y pequeños rasgos de la teoría neoconstitucionalista.

El iuspositivismo jurídico *“parte del supuesto de que el derecho no es más que la expresión positiva de un conjunto de normas dictadas por el poder soberano”*²⁸, en Colombia, el poder soberano es el Congreso de la República. La validez de las normas emitidas por el Congreso, lo son, porque son emitidas por el poder soberano. La gestión predial administrativa es un desarrollo legal, pues, es la norma, la que establece que, los bienes de uso público están excluidos del Impuesto predial Unificado, más precisamente, el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, que señala: *“Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley”*. Adicionalmente, por la constitución, los Municipios del Departamento, son los habilitados para desarrollar la ejecución del pago del IPU, es decir, a través de Acuerdos, desarrollan el impuesto, sus elementos y sus componentes, en concordancia con lo establecido en la Ley 48 de 1887.

Además, mediante el Acuerdo, los Municipios, establecen el termino para las exclusiones y/o exenciones y sus condiciones, cumpliendo así con una de las características principales de esta teoría, la cual es, *“conceptúa al ordenamiento jurídico*

²⁸ Marcone, J. (2005). Hobbes: entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 1(1), pp. 123-148. <https://www.redalyc.org/pdf/628/62810206.pdf>

*como un todo pleno y coherente*²⁹ lo que permite, buscar que se otorguen derechos por cierto tiempo determinado en la misma norma, haciendo que sea coherente su creación. Pues, *“el sentido del positivismo jurídico, así entiendo, es recomendar que los sistemas jurídicos sean desarrollados de tal forma que se maximicen los beneficios sociales y políticos de tener un sistema de reglas de mandato rápidamente identificable, de tal claridad, precisión y alcance que puedan habitualmente entenderse y aplicarse sin recurrir a juicios morales y políticos controvertidos.”*³⁰ Es entonces que, el deber ser del positivismo jurídico radica en la claridad de las normas para evitar que los jueces busquen interpretaciones de la misma. Pero, aquí es donde la teoría del positivismo jurídico falla en este sentido.

Puesto que, dentro del sistema jurídico colombiano, sobre los bienes de uso público, no existe, norma que establezca su clasificación o características; es por esta razón, que las Altas Cortes, como, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, mediante la jurisprudencia y/o conceptos jurídicos, han sentado un precedente muy claro, sobre que partes del corredor férreo se consideran bienes de uso público y bienes fiscales, pues como lo mencioné en el problema de investigación, el Consejo de Estado en la Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante el Concepto No. 1640 de 2005, enunció con base en los argumentos jurídicos que en él se plantean, cuales se consideran bienes

²⁹ Guamán Chacha, K. A., Hernández Ramos, E. L., & Lloay Sánchez, S. I. (2020). El positivismo y el positivismo jurídico. *Revista Universidad y Sociedad*, 12 (4), 265-269. <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v12n4/2218-3620-rus-12-04-265.pdf>

³⁰ Campbell, T. (2002). El sentido del positivismo jurídico. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10145/1/doxa25_09.pdf#:~:text=La%20interpretaci%C3%B3n%20normativa%20del%20positivismo,cierta%20conexi%C3%B3n%20con%20ideales%20jur%C3%ADdicos

de uso público, que son: *“los corredores férreos, sus anexidades, zonas de seguridad, de señalización y patios de maniobra”*³¹ y cuales se consideran bienes fiscales, los cuales son: *“las bodegas que se utilizan para almacenar la carga o el equipaje de los pasajeros que son utilizadas por las empresas de transporte, y las zonas de talleres que se explotan comercialmente, los inmuebles que se destinan a la prestación de servicios comerciales conexos con el transporte en las estaciones férreas -de restaurante, tiendas, etc., locales-, (...)”*³².

Por lo tanto, sobre este aspecto, no se puede de hablar de positivismo jurídico, porque sería incoherente y, por esta razón, la teoría positivista ha sido criticada por autores reconocidos; entre ellos, Dworkin³³, posición con la que estoy de acuerdo, más, cuando se habla de vacíos jurídicos, donde, es necesario la intervención de un juez para llenar el vacío, *“el juez no crea Derecho como el legislador porque resuelve los “casos difíciles” con principios”*³⁴. Es por esta razón, que el precedente de la Corte constitucional o el Consejo de Estado, es tan relevante cuando versa sobre definiciones inexistentes en la norma jurídica, para el neoconstitucionalismo las normas jurídicas se interpretan desde la constitución y el Juez constitucional en ocasiones se coloca por encima del legislador, como sucede en este caso.

³¹ Concepto Sala de consulta Consejo de Estado. 1640 de 2005. Sala de consulta y servicio civil. En: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=31237

³² Ibid.

³³ Ronald Dworkin era un filósofo del derecho, conocido por criticar el positivismo analítico de Hart. Su más famosa obra se llama “Taking Rights Seriously”

³⁴ Rodríguez Puerto, M. J., (1999). Ronald Dworkin y la creación judicial del Derecho: una reflexión breve. Anuario de filosofía del derecho. (16). 121-142. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142404>

De lo anterior, los resultados son una mezcla de las dos teorías, pues, los derechos de petición y tutelas realizadas son fruto, de la norma y la interpretación de los jueces, ya que, la norma jurídica positiva es la que establece que las exclusiones y/o exenciones del pago del Impuesto Predial Unificado, se realiza, mediante derechos de petición radicados en el Municipio, y, los diferentes argumentos jurídicos para obtener la exclusión del pago del IPU, que, son otorgados por la jurisprudencia constitucional.

En conclusión, considero que, el positivismo puro ahora es casi que inexistente, pues, el Congreso de la República, en el momento de crear normas, dejan vacíos necesarios, para el correcto funcionamiento del sistema jurídico, lo que genera que, jueces constitucionales o en su defecto, las altas cortes, intervengan en la interpretación de la norma; por esta razón, en la gestión predial administrativa, no se debe hablar solamente de una teoría positivista pura, sino, de diferentes rasgos, con diferentes teorías modernas, como lo es el neoconstitucionalismo.

ANEXOS, EVIDENCIAS Y ENTREGABLES.

Evidencia 1: Se adjunta documento en Excel denominado: BIENES TERRITORIAL VALLE.

Evidencia 2: Minuta derecho de petición exclusión y/o renovación pago de IPU.

Evidencia 3: Minuta tutela vulneración del derecho fundamental de petición.

Evidencia 4: Minuta derecho de petición cambio de destinación económica a la autoridad catastral.

Evidencia 5: Minuta derecho de petición solicitando el cambio de propietario.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA.

Campbell, T. (2002). El sentido del positivismo jurídico.

https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10145/1/doxa25_09.pdf#:~:text=La%20interpretaci%C3%B3n%20normativa%20del%20positivismo,cierta%20conexi%C3%B3n%20con%20ideales%20jur%C3%ADdicos

Congreso de la República. Ley 42 de 1993.

Congreso de la República. Ley 610 de 2010.

Congreso de la República. Ley 1474 de 2011.

Contraloría General de la República (2021). Informe de auditoría independiente Instituto Nacional de Vías – INVIAS Vigencia 2020.

Contraloría General de la República (2022). Informe de auditoría independiente Instituto Nacional de Vías – INVIAS Vigencia 2021.

Departamento Nacional de planeación. (2011). *Elementos básicos del Estado Colombiano: Guía para autoridades territoriales y ciudadanía* (1ra ed.).

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20Elementos%20Basicos%20Estado.pdf>

Escuela Superior de Administración Pública. (2008). *Presupuesto público*.

<https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/5-Presupuesto-Publico.pdf>

Guamán Chacha, K. A., Hernández Ramos, E. L., & Lloay Sánchez, S. I. (2020).

El positivismo y el positivismo jurídico. *Revista Universidad y Sociedad*, 12 (4), 265-

269. <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v12n4/2218-3620-rus-12-04-265.pdf>

Marcone, J. (2005). Hobbes: entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo.

Andamios. Revista de Investigación Social, vol 1, pp. 123-148.

<https://www.redalyc.org/pdf/628/62810206.pdf>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2022). Impuesto predial. En:

[https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/impuesto-predial-](https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/impuesto-predial-unificado#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%3F,su%20administraci%C3%B3n%2C%20recaudo%20y%20control)

[unificado#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%3F,su%20administraci%C3%B3n%2C%20recaudo%20y%20control](https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/impuesto-predial-unificado#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%3F,su%20administraci%C3%B3n%2C%20recaudo%20y%20control).

Ministerio de Transporte. Decreto No. 1292 de 2021.

[https://www.invias.gov.co/index.php/normativa/decretos/12057-decreto-1292-del-14-de-](https://www.invias.gov.co/index.php/normativa/decretos/12057-decreto-1292-del-14-de-octubre-de-2021/file#:~:text=Conforman%20el%20patrimonio%20del%20Instituto,que%20adquiera%20a%20cualquier%20t%C3%ADtulo)

[octubre-de-](https://www.invias.gov.co/index.php/normativa/decretos/12057-decreto-1292-del-14-de-octubre-de-2021/file#:~:text=Conforman%20el%20patrimonio%20del%20Instituto,que%20adquiera%20a%20cualquier%20t%C3%ADtulo)

[2021/file#:~:text=Conforman%20el%20patrimonio%20del%20Instituto,que%20adquiera](https://www.invias.gov.co/index.php/normativa/decretos/12057-decreto-1292-del-14-de-octubre-de-2021/file#:~:text=Conforman%20el%20patrimonio%20del%20Instituto,que%20adquiera%20a%20cualquier%20t%C3%ADtulo)

[%20a%20cualquier%20t%C3%ADtulo](https://www.invias.gov.co/index.php/normativa/decretos/12057-decreto-1292-del-14-de-octubre-de-2021/file#:~:text=Conforman%20el%20patrimonio%20del%20Instituto,que%20adquiera%20a%20cualquier%20t%C3%ADtulo).

Peña González, Edilberto. (2007). Principios e instituciones presupuestales en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 9(1), 247-300. Retrieved April 22, 2023, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792007000100009&lng=en&tlng=es.

Rodríguez Puerto, M. J., (1999). Ronald Dworkin y la creación judicial del Derecho: una reflexión breve. *Anuario de filosofía del derecho*. (16). 121-142. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142404>

Sánchez Torres, C. A., & Ternera Barrios, F. (2009). El dominio estatal. *Vniversitas*, (11), 113-135. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602009000200011#nu2

Sentencia C-485/95. (1995, 30 de octubre). Corte Constitucional (Fabio Moron Diaz, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-484-95.htm#:~:text=Las%20personas%20que%20presten%20sus,obras%20p%C3%BAblicas%20son%20trabajadores%20oficiales>.

Sentencia C-183/03. (2003, 04 de marzo). Corte Constitucional (Alfredo Beltran Sierra, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-183-03.htm>

Sentencia C-566/1995. (1995, 30 de noviembre). Corte Constitucional (Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P).

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=6720

Sentencia C-652/2015. (2015, 14 de octubre). Corte Constitucional (Luis Guillermo Guerrero Pérez, M.P).

https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-652-15.htm#_ftnref57

Sentencia primera instancia. (2022, 01 de febrero). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Decima Especial de Decisión. (Sandra Lisset Ibarra Velez, C.P.)

https://www.redjurista.com/appfolders/images/news/73001-33-31-006-2008-00027-01_20220201.pdf

Sentencia 19561. (2014, 29 de mayo). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. (Jorge Octavio Ramírez Ramírez, C.P.)

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/147/S4/23001-23-31-000-2009-00173-01\(19561\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/147/S4/23001-23-31-000-2009-00173-01(19561).pdf)

Sentencia C-727/00. (2000, 21 de junio). Corte Constitucional. (Vladimiro Naranjo Mesa, M.P.)

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4317>

Segura, L. (2019). El control fiscal en Colombia: Análisis de sus retos y problemáticas actuales.

<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/23644/EL%20CONTROL%20FISCAL%20EN%20COLOMBIA.pdf?sequence=2&isAllowed=y>