

	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	
	FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO	Código del formato: DG-A-P-023-F001
		Versión: 04
		Página 1 de 5

Bogotá D.C 2026-09-22

Concepto Jurídico N° 0030 -OFJU-DG-2026

Doctora

ALEXANDRA AMAYA SAN MIGUEL

Subdirectora Administrativa y Financiera

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Ciudad.

ASUNTO: Solicitud de concepto jurídico

Referencia: Solicitud de concepto jurídico sobre la viabilidad de asumir el pago del impuesto predial en calidad de comodatario dentro de contratos de comodato con la Fiscalía General de la Nación – Oficio No. 579-SAF-DG-2026.

De acuerdo con las funciones otorgadas a la Oficina Jurídica en el artículo 8°, numeral 3°, del Acuerdo 067 de 2025, expedido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLCF–, y con fundamento en el procedimiento interno, me permito dar respuesta a su requerimiento en los siguientes términos:

CONSULTA

Mediante Oficio No. 579-SAF-DG-2026 del 14 de septiembre de 2026, la Subdirección Administrativa y Financiera solicita concepto jurídico respecto de la posibilidad de que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en calidad de comodatario, asuma contractualmente el pago del impuesto predial correspondiente a los inmuebles que serían entregados en comodato por la Fiscalía General de la Nación en la ciudad de Cali.

La consulta se formula en el contexto de la contingencia generada por el sismo ocurrido el 10 de agosto de 2026 y de la necesidad de estructurar dos contratos de comodato que permitan garantizar la continuidad de la gestión administrativa y misional del Instituto en dicha seccional. En particular, se solicita determinar si la inclusión de una obligación a cargo del Instituto relacionada con el pago del impuesto predial resulta compatible con la naturaleza esencialmente gratuita del comodato o si, por el contrario, podría desnaturalizar esta tipología contractual.

1. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Corresponde determinar si es jurídicamente viable que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en calidad de comodatario de inmuebles de propiedad de la Fiscalía General de la Nación, asuma contractualmente el valor del impuesto predial relacionado con dichos bienes durante la ejecución del comodato, y si esta obligación resulta compatible con el carácter gratuito que constituye un elemento esencial de dicho contrato.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y NORMATIVO

Para resolver el interrogante planteado resulta necesario analizar: (i) la naturaleza y régimen jurídico del contrato de comodato; (ii) el alcance de su carácter esencialmente gratuito y la posibilidad de imponer obligaciones

	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	
	FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO	Código del formato: DG-A-P-023-F001
		Versión: 04
		Página 2 de 5

económicas al comodatario; (iii) la naturaleza de la obligación correspondiente al impuesto predial y la diferencia entre la calidad de sujeto pasivo del tributo y la asunción contractual de su carga económica; y (iv) la aplicación de estas reglas al caso concreto.

2.1. Régimen jurídico del contrato de comodato entre entidades públicas

El artículo 2200 del Código Civil define el comodato o préstamo de uso como el contrato mediante el cual una parte entrega gratuitamente a otra una especie mueble o raíz para que haga uso de ella, con la obligación de restituir la misma especie una vez finalizado el uso. De conformidad con esta disposición, la gratuidad constituye uno de los elementos característicos de esta tipología contractual.

Tratándose de bienes inmuebles de entidades públicas, el artículo 38 de la Ley 9 de 1989 autoriza expresamente que estos puedan ser entregados en comodato a otras entidades públicas, entre otros sujetos allí señalados, por un término máximo de cinco (5) años renovables. En consecuencia, desde el punto de vista subjetivo, resulta jurídicamente procedente la celebración de un contrato de comodato entre la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

A su vez, los artículos 13 y 40 de la Ley 80 de 1993 permiten integrar a los contratos estatales las normas civiles y comerciales pertinentes y reconocen a las entidades estatales un ámbito de autonomía para definir las estipulaciones necesarias y convenientes para el cumplimiento de los fines estatales, siempre que estas no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público, los principios de la contratación estatal y los postulados de la buena administración.

En consecuencia, las entidades contratantes pueden distribuir convencionalmente determinadas obligaciones asociadas al uso del inmueble, siempre que tal distribución respete los elementos esenciales del comodato y se encuentre debidamente vinculada con el interés público perseguido.

2.2. Alcance de la gratuidad del comodato y obligaciones económicas a cargo del comodatario

El carácter gratuito del comodato significa, fundamentalmente, que el comodante concede el uso del bien **sin recibir un precio, canon, renta o remuneración como contraprestación por dicho uso**. Por ello, si se estableciera a favor del comodante una verdadera remuneración como condición para disfrutar del inmueble, podría alterarse la naturaleza del negocio jurídico y configurarse una tipología contractual distinta.

Sin embargo, de esta característica no se desprende que el comodatario se encuentre jurídicamente impedido para asumir cualquier gasto u obligación económica relacionada con el inmueble. El propio régimen civil le impone deberes de uso, conservación y restitución, y la Corte Suprema de Justicia ha precisado que los gastos ordinarios requeridos para el uso y conservación de la cosa son de cargo del comodatario. La misma Corporación ha señalado que la gratuidad del comodato no desaparece por el solo hecho de que el comodatario deba sufragar los gastos derivados del uso de la cosa.

Por consiguiente, debe diferenciarse entre una **contraprestación remuneratoria por el uso del inmueble**, que resulta incompatible con la gratuidad propia del comodato, y la asunción de **cargas o gastos accesorios derivados de la utilización del bien**, que pueden ser distribuidos contractualmente sin que, por ese solo hecho, se transforme la naturaleza jurídica del contrato.

	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	
	FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO	Código del formato: DG-A-P-023-F001
		Versión: 04
		Página 3 de 5

En este sentido, el hecho de que el comodatario asuma determinada obligación económica no constituye automáticamente una contraprestación. Lo determinante es examinar su causa y finalidad: si el pago constituye el precio que recibe el comodante por permitir el uso del inmueble, se comprometería la gratuidad; pero si corresponde a una carga accesoria asumida para hacer posible la utilización del bien y no representa un ingreso, canon o remuneración a favor del comodante, su estipulación resulta, en principio, compatible con el comodato.

2.3. Impuesto predial: obligación tributaria y asunción contractual de su pago

El Impuesto Predial Unificado es un tributo de carácter municipal que grava los inmuebles ubicados dentro de la respectiva jurisdicción. La información oficial del Distrito de Santiago de Cali identifica, con carácter general, como obligados al pago a los propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en esa jurisdicción.

Debe distinguirse, no obstante, entre la **determinación legal del sujeto pasivo de la obligación tributaria** y la posibilidad de que, en virtud de un acuerdo contractual, una parte diferente asuma económicamente el valor de dicha obligación. La calidad de sujeto pasivo es un elemento de la obligación tributaria que deriva de la ley y de la normativa territorial aplicable y, por tanto, no puede ser creada, eliminada o modificada por el contrato de comodato.

Así, la estipulación mediante la cual el Instituto asuma el pago del impuesto predial no tendría como efecto convertirlo, por sí misma, en sujeto pasivo del tributo frente a la administración tributaria de Santiago de Cali. Su efecto se produciría en el plano de las relaciones contractuales entre comodante y comodatario, mediante la distribución de la carga económica correspondiente.

Esta posibilidad encuentra además respaldo en la regulación general del pago de obligaciones. El artículo 1630 del Código Civil establece que una obligación puede ser pagada por un tercero a nombre del deudor, incluso sin su conocimiento, regla que confirma que quien materialmente efectúa un pago no necesariamente coincide con el sujeto jurídicamente obligado.

Existe, adicionalmente, un antecedente relevante en la jurisprudencia del Consejo de Estado. En una providencia relacionada con un contrato de comodato celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA– y la Universidad del Atlántico¹, la Corporación examinó un contrato en cuya cláusula de obligaciones del comodatario se había pactado expresamente que este asumiría los gastos de conservación, reparación, mantenimiento, servicios públicos, vigilancia y **pago del impuesto predial durante el tiempo del comodato**. El Consejo de Estado abordó tales estipulaciones como obligaciones contractuales a cargo del comodatario.

Este antecedente no constituye, por sí solo, una declaración general acerca del sujeto pasivo del impuesto predial ni una regla según la cual este tributo deba necesariamente ser asumido por todo comodatario. Si evidencia, sin embargo, que la inclusión contractual de dicha carga económica en cabeza de un comodatario resulta jurídicamente posible y ha sido reconocida como una obligación derivada del contrato.

2.4. Aplicación al caso concreto

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 1.º de junio de 2020, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, radicación No. 08001-23-31-000-2003-02399-01 (48543), actor: Instituto Colombiano Agropecuario –ICA–, demandado: Universidad del Atlántico, medio de control: controversias contractuales

	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	
	FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO	Código del formato: DG-A-P-023-F001
		Versión: 04
		Página 4 de 5

De acuerdo con la solicitud elevada por la Subdirección Administrativa y Financiera, los comodatos proyectados tienen por finalidad permitir al Instituto utilizar inmuebles de la Fiscalía General de la Nación en Cali para asegurar la continuidad de sus actividades administrativas y misionales frente a la contingencia ocasionada por el sismo.

En este contexto, esta Oficina considera que **resulta jurídicamente viable pactar que el Instituto, en calidad de comodatario, asuma económicamente el pago del impuesto predial relacionado con los inmuebles recibidos en comodato**, siempre que la obligación se configure expresamente como una carga u obligación accesoria vinculada al uso y disponibilidad de los bienes y no como precio, canon, renta o remuneración a favor de la Fiscalía General de la Nación.

Esta estipulación no modifica el elemento esencial de gratuidad del comodato, dado que la Fiscalía no recibiría una contraprestación económica por conceder el uso de los inmuebles. El beneficio económico para el comodante derivado de quedar relevado, durante el periodo acordado, de una carga asociada al inmueble no equivale por sí mismo a establecer un precio por su utilización, especialmente cuando la cláusula se inserta dentro de una relación interadministrativa dirigida al cumplimiento coordinado de fines públicos y a garantizar la continuidad de un servicio estatal.

No obstante, para preservar la adecuada estructuración jurídica, presupuestal y fiscal del negocio, la obligación deberá delimitarse expresamente. En particular, deberá verificarse previamente que los inmuebles se encuentren efectivamente gravados con el impuesto predial, determinar quién ostenta la calidad de sujeto pasivo conforme al régimen tributario aplicable y establecer el valor y estado de la obligación. Asimismo, la SAF deberá verificar la existencia de apropiación y disponibilidad presupuestal para asumir el gasto.

Resulta igualmente recomendable que el Instituto no asuma obligaciones vencidas, sanciones, intereses moratorios o deudas generadas con anterioridad a la entrega de los inmuebles, por tratarse de cargas que no guardan relación directa con el periodo durante el cual ejercerá su uso como comodatario. La cláusula deberá delimitar el periodo respecto del cual el Instituto asumirá económicamente el impuesto y conservar los soportes de liquidación y pago correspondientes.

3. CONCEPTO OFICINA JURÍDICA

De conformidad con el análisis jurídico y normativo expuesto, esta Oficina Jurídica considera **jurídicamente viable** que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en calidad de comodatario, pacte con la Fiscalía General de la Nación la asunción económica y el pago del impuesto predial correspondiente a los inmuebles objeto de los contratos de comodato proyectados en la ciudad de Cali.

La inclusión de dicha obligación **no desnaturaliza el contrato de comodato ni desconoce su carácter esencialmente gratuito**, en la medida en que el pago del impuesto predial no se configure como un precio, canon, renta o remuneración a favor de la Fiscalía General de la Nación por el uso de los inmuebles, sino como una obligación accesoria expresamente acordada entre las partes dentro de la distribución de cargas asociadas a su utilización.

La gratuidad prevista en el artículo 2200 del Código Civil se refiere a que el uso del bien es concedido sin contraprestación remuneratoria para el comodante. De ello no se deriva que el comodatario esté impedido para asumir obligaciones económicas relacionadas con la utilización del bien. Por el contrario, el régimen civil admite que el comodatario soporte gastos derivados de su uso y conservación, y la jurisprudencia ha precisado que tales erogaciones no eliminan, por sí mismas, la gratuidad propia del contrato.

	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	
	FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO	Código del formato: DG-A-P-023-F001
		Versión: 04
		Página 5 de 5

De igual forma, la autonomía contractual reconocida a las entidades estatales por el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 permite incorporar las estipulaciones que resulten necesarias y convenientes para el cumplimiento de los fines estatales, siempre que sean compatibles con la naturaleza del contrato, la ley y los principios de la buena administración. En el presente caso, la medida guarda relación directa con la necesidad de garantizar la continuidad de las funciones administrativas y misionales del Instituto frente a la contingencia presentada en la ciudad de Cali.

Debe precisarse que la estipulación contractual no modifica la calidad de sujeto pasivo del impuesto predial que determine la legislación tributaria, sino que regula exclusivamente la distribución de la carga económica entre las entidades contratantes. Por ello, antes de la suscripción de los contratos deberá verificarse la situación tributaria de cada inmueble, la existencia y cuantía del tributo y la correspondiente disponibilidad presupuestal.

En consecuencia, no se advierte impedimento jurídico para que dentro de los contratos de comodato se estipule que el Instituto asuma el pago del impuesto predial durante el periodo convenido, bajo las condiciones anteriormente señaladas.

Atentamente,



CAMILO ERNESTO QUIROGA MORA

Jefe Oficina Jurídica

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

CC Luis Ricardo Redondo- Grupo Nacional de Gestión Contractual
 Ciro Vergara – Coordinador Grupo de Gestión Administrativa
 Anderson Melo Parra – Coordinador Grupo Nacional de Infraestructura

	Nombre, apellido y cargo	Firma	Fecha
Proyectó	José Humberto Alvarado Niño		2026-09-22
Revisó y aprobó	Camilo Ernesto Quiroga Mora –Jefe Oficina Jurídica		2026-09-22
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para la firma.			