



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



MINAMBIENTE



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: *20171300052281*

Fecha: 08-09-2017

Código de dependencia 130
OFICINA ASESORA JURIDICA
Bogotá, D.C.,

Señor
JORGE RIBERA GOMEZ
jorgeribera9123@gmail.com
Teléfono 3185574454
Floridablanca- Santander

Asunto: Sobre la exclusión o exención del impuesto predial en predios privados al interior de Parques Nacionales Regionales u otras áreas protegidas.

Respetado Señor Ribera:

De conformidad con su solicitud radicada ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el día 2 de marzo de 2017 y remitida a Parques Nacionales Naturales de Colombia bajo el radicado 20174600026432 el día 11 de abril, mediante la cual se solicitó aclarar: *"si los predios privados declarados por la autoridad ambiental parques regional natural o áreas protegidas quedan exentos del impuesto predial posterior a la declaratoria"* y teniendo en cuenta que mediante Orfeos No. 20171300027201 de fecha 5 de mayo y 20171300033951 de junio 8, se le comunicó la ampliación del plazo con el fin de dar solución a su inquietud, procede Parques Nacionales Naturales de Colombia, en ejercicio de las atribuciones encomendadas mediante el Decreto 3572 de 2011, a dar respuesta en los términos y alcances de los artículos 14 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que se trata de una respuesta general y abstracta y no tiene carácter obligatorio:

Para resolver el interrogante planteado y de acuerdo con la naturaleza compleja de la solicitud, Parques Nacionales Naturales de Colombia realizó un estudio detallado sobre los aspectos más relevantes con el fin de dar una mayor claridad al Peticionario, por lo cual se considera importante profundizar en el estudio de varios aspectos. Por ello, esta respuesta se estructura en tres partes: La primera parte da cuenta de la definición y naturaleza del impuesto predial. La segunda parte explica el contenido del artículo 137 de la Ley 488 de 1988; y la tercera parte, finalmente, le sugiere al particular una ruta de trámite a seguir para que eventualmente pueda acceder a los beneficios que en diferentes regiones aplican a los predios de naturaleza privada que se encuentran ubicados al interior de áreas protegidas relacionados con el pago al impuesto predial.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3492
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



I) Definición y naturaleza del impuesto predial

La Corte Constitucional, en sentencia C-467 de 1993, define el impuesto predial como:

“una imposición de carácter general pues opera sobre todas las clases de propiedad raíz acatando así el principio de igualdad como generalidad del tributo; es justo y equitativo pues quien posea más predios o terrenos debe pagar más, además de otorgar un tratamiento más favorable a la vivienda popular y la pequeña propiedad rural que sólo paga una tarifa mínima, y es un impuesto progresivo ya que a mayor rango de avalúo debe corresponder una tarifa mayor”.

Adicionalmente, es importante mencionar que el impuesto predial es aquel tributo que deben pagar los propietarios, poseedores, tenedores, etc., de un inmueble, rural o urbano a los gobiernos municipales o distritales, en virtud del artículo 317 de la Constitución Política: *“solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización”.*

No obstante, vale la pena aclarar que esa facultad de los municipios no es absoluta, pues le corresponde al Congreso de la República fijar las directrices generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial, así como lo expresó la Corte Constitucional en la Sentencia C- 944 de 2003:

“el legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial, con el fin de evitar, por ejemplo, eventos de doble tributación, o la incertidumbre tributaria de los contribuyentes frente a las cargas impositivas (...). Lo que no le está permitido al legislador es fijar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del mismo, pues, los impuestos de las entidades territoriales “gozan de protección constitucional” (...).”

En razón a las facultades dadas al Congreso en materia tributaria, expidió la Ley 44 de 1990, que orienta o da criterios generales frente a la regulación del impuesto predial unificado. Esta Ley establece que la base gravable es el avalúo catastral o el auto avalúo (Artículo 3); la tarifa es el monto fijado por los Concejos Municipales (Artículo 4) y el sujeto activo es el municipio o distrito (Artículo 2). Por su parte, el artículo 54 de la Ley 1430 de 2012 establece que el sujeto pasivo es indeterminado, pues podrá asumirlo el propietario pleno, poseedor, usufructuario, nudo propietario, etc., quien, en todo caso, no podrá alegar pago de lo no debido (C. Const. Sentencia C-304/12). Finalmente, el hecho generador, según el artículo 60 de la misma Ley, es el bien inmueble o raíz.

La Corte Constitucional, en sentencia C-876 de 2002, y atendiendo a los elementos de los tributos e impuestos, sujeta la existencia del impuesto predial a la existencia del predio o inmueble y no a las calidades del sujeto que guarda una relación con el bien:

“(…) es necesario señalar con relación al impuesto predial, que éste no se correlaciona de manera exclusiva con el derecho de dominio, como la misma demanda lo refiere, al indicar que “lo único relevante es la existencia del predio y no las calidades del sujeto que lo posee o que ejerce el dominio”. Así, es frecuente encontrar en la legislación referencias al poseedor como sujeto pasivo del tributo, como lo reconoce la propia demandante y, por lo mismo, el marco dentro del cual se pueden agregar nuevos hechos generadores solo



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3492
www.parquesnacionales.gov.co



requiere de la existencia del bien inmueble, independientemente de la relación entre el sujeto pasivo y el bien”.

Esto se constata en el artículo 60 de la Ley 1430 de 2010, que describe el impuesto predial como: “un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido.” (Subrayado fuera de texto.)

II) Exención del artículo 137 de la Ley 488 de 1998

En esta segunda parte del escrito tomaremos en consideración el contenido del artículo 137 de la Ley 488 de 1998, que al tenor expresa:

“Artículo 137. Los predios que se encuentren definidos legalmente como parques naturales o como parques públicos de propiedad de entidades estatales, no podrán ser gravados con impuesto ni por la Nación ni por las entidades territoriales”.

Esta norma, refleja un claro ejemplo de lo que conocemos como exención, que a la luz de la Sentencia C-260 de 2015 proferida por la Corte Constitucional, es descrita como el trato preferencial que se le otorga a actos o al sujeto pasivo del gravamen, excluyéndolo de un impuesto; lo anterior se explica en los siguientes términos:

“La exención necesariamente debe estar establecida en la ley, puesto que significa excluir de un gravamen o impuesto, actos o personas que la ley ha considerado como afectadas por el mismo. Debe tenerse en cuenta también el principio de igualdad como limitación, y por eso la exención debe tener un fundamento general o de interés colectivo, según sean los elementos del impuesto respecto de lo que está formada la exención. Esta puede ser real o relativa a la materia imponible, personal o relativo al sujeto del impuesto o mixta si se refiere a ambos.”

No obstante, aunque es clara la regulación de una exención a determinados bienes en el artículo 137, la forma en que está redactada la exclusión y, más específicamente, la expresión *“de propiedad de entidades estatales”*, genera dos interpretaciones a saber:

- Califica a los bienes sin distinción de su titularidad ubicados al interior de “parques naturales” y a los bienes ubicados dentro de “parques públicos de propiedad de entidades estatales”, o,
- Califica solo a los bienes de “propiedad de entidades estatales” ubicados en “parques naturales” y “parques públicos”.

Este dilema fue resuelto a través de la consulta realizada ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que es la entidad encargada de la regulación en materia fiscal, tributaria, aduanera y crédito público¹, mediante radicado 2-2017-021708, de la siguiente manera:

¹ Decreto 4217 de 2008.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



MINAMBIENTE

“el hecho generador del impuesto Predial es la existencia del predio, por lo que, en principio, todos los predios se encuentran gravados, a menos que la Ley consagre algún tratamiento especial como el contenido en el artículo 137 de la Ley 488 de 1998 que exceptúa del gravamen a “Los predios que se encuentren definidos legalmente como parques naturales o parques públicos de propiedad de entidades estatales”, tratamiento que no aplica para predios de los particulares.”

De este modo, se observa que el impuesto predial es un gravamen de carácter territorial, donde los concejos municipales están facultados para fijar condiciones especiales en torno al sujeto pasivo, tarifas, excepciones o exenciones a través de los Acuerdos Municipales, correspondiéndole a los municipios la administración, recaudo y control de este tributo.

Si bien el Ministerio de Hacienda y Crédito Público interpreta que la disposición no aplica a los bienes de propiedad privada, ello no desdibuja la atribución de rango constitucional de los municipios, a través de sus concejos municipales, de establecer tratamientos especiales o exenciones que deben *tener un fundamento en el interés general o el interés colectivo*, como sería el caso por ejemplo, de eximir del pago del impuesto predial a bienes de naturaleza privada que se encuentran afectados y que tienen restringida su posibilidad de explotación por razones de utilidad pública, y en razón al principio de distribución equitativa de cargas y beneficios.

De otro lado, es necesario considerar en esta consulta el artículo 14 de la Ley 299 de 1996, que señala:

“Artículo 14: Exención de impuestos. Los Concejos municipales, conforme lo hayan dispuesto sus respectivos acuerdos, podrán exonerar hasta el 100 % del impuesto predial, a los terrenos de propiedad de los jardines botánicos o destinados a estos fines, siempre y cuando tales entidades o sus propietarios desarrollen las actividades de conservación ambiental con sujeción a las disposiciones de esta Ley y al reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional.

Igualmente podrán exonerar del impuesto predial a aquellos terrenos de propiedad privada que sean reductos que conserven adecuadamente vegetación natural y que tengan una extensión unitaria no inferior a cinco (5) hectáreas, o que hayan formulado y estén ejecutando un plan de manejo debidamente aprobado por la respectiva autoridad ambiental, o que hayan establecido un proyecto específico de conservación in situ o ex situ con un jardín botánico legalmente establecido. La exención sólo operará para los terrenos dedicados a los planes de conservación, para lo cual se realizarán los respectivos desenglobes catastrales”.

Como referencia y orientación para la aplicación de la anterior disposición se han publicado documentos como el de “Exención predial por conservación: guía metodológica para su aplicación en municipios”² que, aunque no constituye una obligación para los entes territoriales, sí desarrolla lineamientos con el fin de impulsar beneficios que permitan realizar exoneraciones, sin vulnerar la autonomía que les otorga el artículo 287 de la Carta Magna.

También cabe resaltar ejemplos en ciudades como Medellín, Bogotá y Armenia, en donde los Consejos han establecido mecanismos que permiten reducir, eximir o aplicar tarifas preferenciales a los predios que contribuyen a la conservación del medio ambiente.

² Grupo interinstitucional de herramientas de conservación privada. (2014). Exención predial por conservación: guía metodológica para su aplicación en municipios. Disponible en:

<http://www.horizonteverde.org-co/attachments/article/29/Guia%20Exenci%C3%B3n%20Predial.pdf>





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



En este sentido, en cada caso, se deberán analizar las condiciones de cada predio estableciendo la configuración de los elementos constitutivos y de procedibilidad de la exención, de conformidad con el artículo 137 de la Ley 488 de 1998 y/o del artículo 14 de la Ley 299 de 1996, y a la luz de las normas (acuerdos) locales.

III) Trámite sugerido al particular

En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta que no hay un tratamiento general que contemple expresamente exclusión, exención o reducción del impuesto predial, en predios privados particulares declarados por la autoridad ambiental como parque natural (entendiéndose incluidas bajo esta acepción, a las categorías de áreas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales y a los parques naturales regionales), se le sugiere al particular lo siguiente:

- Tener claro si su predio se traslapa o superpone total o parcialmente con un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales o con un Parque Natural Regional integrado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP.
- Consultar los tipos de beneficios tributarios que existen en la Jurisdicción donde se encuentra ubicado el predio, tales como exenciones, exoneraciones o tarifas preferenciales por motivos de conservación.
- Si el predio del particular se encuentra traslapado con un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales nos permitimos sugerirle radicar una solicitud en Parques Nacionales Naturales de Colombia, con el fin de que el Grupo de Sistemas de Información y Radiocomunicaciones (GSIR) emita un concepto de ubicación de su predio con respecto del área protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales y, en ese orden de ideas, determine si existe traslape.

Para realizar esta solicitud el particular debe allegar en la medida de lo posible:

1. Cédula catastral o número catastral.
2. Nombre del predio.
3. Datos completos de los propietarios.
4. Copia del folio de matrícula de la oficina de registro de instrumentos públicos correspondientes con fecha de expedición no superior a 30 (treinta) días.
5. Las coordenadas que identifiquen el polígono del predio junto con el sistema de referencia (MAGNA SIRGAS, WGS84 o BOGOTA) y el origen de las mismas (OESTE, OESTE, BOGOTA, ESTE CENTRAL, ESTE).
6. La plancha catastral oficial del IGAC o Catastro en la cual se identifique el predio.
7. Levantamiento topográfico amarrado a coordenadas reales.

En caso de que no se puedan allegar todos los documentos se recomienda al menos presentar el folio de matrícula inmobiliaria y la cédula catastral.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3492
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Parques Nacionales Naturales de Colombia remitirá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el concepto basado en la información catastral que reporta el IGAC de manera oficial, para que sea esta entidad (MADS) la que realice la solicitud de anotación de la afectación en el folio de matrícula inmobiliaria ante la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos³.

Igualmente, el Particular podrá presentar dicho concepto junto con la resolución de declaratoria del área protegida a la Alcaldía, con copia al Concejo Municipal, para que se efectúe el reconocimiento de los beneficios tributarios y/o fiscales a que hubiere lugar, sustentada jurídicamente en el artículo 137 de la Ley 488 de 1998, en el artículo 14 de la Ley 299 de 1998 o en el acuerdo municipal que defina un tratamiento especial y rija para el impuesto predial, según el caso, haciendo mención a que el predio se encuentra reservado con fines de conservación, acreditando que efectivamente está siendo destinado para estos propósitos.

Sin embargo, algunas Áreas Naturales Regionales se encuentran en proceso de inscripción en el RUNAP, caso en el cual, se recomienda dirigir la solicitud a la autoridad ambiental competente en su administración (i.e. Corporaciones Autónomas Regionales), y serán éstas las llamadas a realizar la solicitud de anotación en el folio de matrícula inmobiliaria ante la Oficina de Instrumentos Públicos respectiva y de acuerdo con los códigos adoptados para tal fin por la Superintendencia de Notariado y Registro.

Cordialmente,

MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectaron: Lilibiana Avila y Mayra Luna.

³ Al respecto se aclara que el particular no puede solicitar la anotación de afectación, pues es una tarea que corresponde directamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que es la entidad encargada de declarar, reservar, delimitar y alinear las áreas del SPNN.

