

7.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Doctor

Andrés Fernando Saavedra Romero

Grupo de facturación y cartera

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

Carrera 56 Norte No. 11 – 36

Santiago de Cali – Valle del Cauca

Radicado: 2-2015-037537

Bogotá D.C., 25 de septiembre de 2015 14:03

Radicado entrada 1-2015-068729

No. Expediente 6109/2015/RPQRSD

Asunto : Oficios No. 1-2015-068733 y 1-2015-068729
Tema : Sobretasa ambiental
Subtema : Aplicación Ley 1739

Cordial saludo Doctor Saavedra:

Mediante escrito radicado en éste Ministerio con números 1-2015-068733 y 1-2015-068729, ambos del 31 de agosto de 2015 efectúa usted una serie de consideraciones en relación con la naturaleza jurídica de la sobretasa ambiental y la posibilidad de dar aplicación a la condición especial de pago establecida en el artículo 57 de la Ley 1739 de 2014.

Sea lo primero anotar que si bien dentro de las funciones asignadas a esta Dirección por el Decreto 4712 de 2008, se encuentra la de prestar asesoría a las entidades territoriales, ésta no se extiende a la solución directa de casos específicos. De tal manera, atenderemos su solicitud en los términos y con los estrictos alcances de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que la respuesta será general, no tendrá efectos obligatorios ni vinculantes, y no comprometerá la responsabilidad de este Ministerio.

Antes de proceder a responder a su consulta, nos permitimos efectuar unas breves consideraciones en relación con el porcentaje ambiental establecido en el artículo 44 de la ley 99 de 1993, toda vez que en su consulta se evidencia la existencia de confusión en el entendimiento del tema.

En primer lugar, es necesario señalar que en desarrollo del artículo 317 de la Constitución Nacional, el artículo 44 de la ley 99 de 1993, estableció el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble de la siguiente manera:

“Artículo 44. Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble.
Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables,

Continuación oficio

un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9% . El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal.

Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando éstas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial.

Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente ley.

Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el numeral 1° del artículo 46, deberán ser pagados a éstas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación. (...)" (Subrayado fuera de texto)

Como puede deducirse de la lectura de la norma, la ley 99 de 1993 estableció dos opciones para que el municipio adopte el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble: i) un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial unificado, o ii) una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Es necesario tener en cuenta esta diferenciación para eventos de responder las inquietudes por usted formuladas, toda vez que las facultades de los entes territoriales son distintas tratándose de porcentaje o de sobretasa.

Teniendo esto en mente y antes de proceder a analizar la posibilidad de aplicar la condición especial de pago es necesario tener en cuenta que en el marco de lo estatuido por la Ley 99 de 1993 surgen dos relaciones jurídicas diferentes: una la que se establece entre el municipio y el contribuyente del impuesto predial o la sobretasa y otra la que surge entre el municipio y la Corporación Autónoma Regional.

La primer relación, es decir, la que existe entre el contribuyente y el municipio es de naturaleza eminentemente tributaria, pues deriva del poder impositivo de la nación o de las entidades territoriales y se enmarca en el deber constitucional que tienen los ciudadanos de contribuir con las cargas públicas (nuestral 9 del artículo 95 de la Constitución Política).

Continuación oficio

Por su parte, la relación entre los municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales, es de colaboración y coordinación y no tiene naturaleza tributaria. Así lo ha reconocido el Consejo de Estado al señalar:

“De lo expuesto anteriormente, se desprende claramente que la obligación de los municipios de efectuar las transferencias a las corporaciones autónomas regionales, no es de carácter tributario, pues la actividad de los entes territoriales consiste en recaudar los dineros de un impuesto con destino a las entidades que manejan el medio ambiente. En consecuencia, esta relación no puede estar regulada por las normas especiales tributarias, pues, se insiste, los municipios no son sujetos pasivos del impuesto, sino recaudadores del que pagan los propietarios de los predios ubicados en la jurisdicción municipal. En esta relación jurídica entre entidades públicas, las corporaciones autónomas son titulares de un derecho derivado de la ley a percibir unos recursos públicos y, a su turno, los municipios tienen a su cargo la obligación correlativa de realizar la transferencia. Analizado el deber legal impuesto a los municipios, puede afirmarse que el contenido prestacional de la obligación consiste en desarrollar la actividad administrativa indispensable para hacer llegar los recursos recaudados a su destino, esto es, una obligación de hacer o de realizar una conducta.

Debe tenerse en cuenta que la naturaleza de la obligación legal de la transferencia de los municipios y distritos a favor de las corporaciones, para financiar la gestión pública ambiental, se diferencia de la relación jurídica obligacional tributaria -característica del impuesto predial - existente entre el contribuyente - sujeto pasivo de la exacción - y el municipio quien lo percibe y recauda - sujeto activo del impuesto predial -, y por ello, no puede afirmarse que la corporación autónoma regional sea beneficiaria de una obligación tributaria o fiscal, sino que es destinataria de una participación o transferencia presupuestal. Así, una vez causado el impuesto predial, percibido por el municipio y habiéndose determinado por el concejo distrital o municipal la porción de éste que ha de transferirse a la corporación respectiva, debe darse aplicación a la normatividad presupuestal para cumplir el destino previsto para estos recursos por la Constitución y la ley.”¹

De acuerdo con lo anterior, procederemos a analizar la posibilidad de aplicar la condición especial de pago en cada uno de los posibles escenarios que se pueden presentar en torno a la participación ambiental.

a. En la relación entre el Municipio y las Corporaciones Autónomas Regionales

Como preludeo a nuestro análisis resulta ilustrativo transcribir el texto literal del artículo 57 de la Ley 1739:

“Artículo 57. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones, tributos aduaneros y sanciones. Dentro de los diez (10) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones, quienes hayan sido objeto de sanciones tributarias, aduaneras o

¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P.: Enrique Jose Arboleda Perdomo. Concepto del 12 de mayo de 2005. Radicación número: 1637.

Continuación oficio

cambiarías, que sean administradas por las entidades con facultades para recaudar rentas, tasas, contribuciones o sanciones del nivel nacional, que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a los períodos gravables o años 2012 y anteriores, tendrán derecho a solicitar, únicamente en relación con las obligaciones causadas durante dichos períodos gravables o años, la siguiente condición especial de pago: (...)” (Subrayado nuestro)

Como se puede observar en los apartes subrayados de la norma, la condición especial de pago está establecida para obligaciones derivadas de impuestos, tasas, contribuciones y sancione tributarias, aduaneras o cambiarías.

Como quedó claro en líneas anteriores, el vínculo que surge entre los municipios y las Corporaciones ambientales con ocasión de la Ley 99 de 1993 no tiene naturaleza tributaria, razón por la no resulta procedente conceder la condición especial de pago a favor de los municipios que se encuentren en mora de efectuar las transferencias que ordena la Ley.

b. En la relación entre el Municipio y los contribuyentes del impuesto predial, cuando se ha optado por participar un porcentaje del recaudo del impuesto predial

Cuando la entidad territorial ha optado, en los términos del artículo 44 de la Ley 99, por participarle a la autoridad ambiental un porcentaje del recaudo del impuesto predial es indiscutible que nos encontramos frente a un vínculo de naturaleza tributaria.

No se puede perder de vista que el impuesto predial es un tributo del orden municipal, por lo que la entidad territorial tiene plena autonomía para administrarlo en los términos del artículo 294 de la Constitución Política, autonomía que le permitiría conceder los beneficios establecidos en la Ley 1739.

Este Despacho se ha manifestado en relación con la procedencia de otorgar los beneficios establecidos en la Ley 1739 a los tributos del orden territorial en el Oficio No. 005462-15, que enviamos para su análisis., recordándole que las opiniones ofrecidas por éste Despacho se enmarcan en los términos de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que son de carácter general, no tienen efectos obligatorios ni vinculantes, y no comprometen la responsabilidad de este Ministerio.

Adicionalmente, sobre este mismo particular se pronunció la procuraduría delegada preventiva para la descentralización y entidades territoriales en Circular PDET No. 1233 del 25 de junio de 2015, que también remitimos para su información.

c. En la relación entre el Municipio y los contribuyentes de la sobretasa ambiental

Frente a la naturaleza jurídica de la sobretasa ambiental se pronunció recientemente la H. Corte Constitucional en sentencia T-621 de 2014, en la que señaló:

Continuación oficio

“Este impuesto, de conformidad con lo analizado en la sentencia T-269 de 2001, *“es una renta nacional, recaudada por los municipios con destino a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, equivalente a un porcentaje sobre el total del recaudo del impuesto predial que se transfiere a las corporaciones autónomas regionales y municipales y cuya exención sólo puede ser tramitada mediante ley del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 338 de la Carta”.*

(...)

7.2. Bajo ese entendido, el gravamen contenido en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, el cual tiene un carácter de renta nacional y por tanto su exención sólo puede ser tramitada mediante ley del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 338 de la Carta, resulta vulneratorio del principio de igualdad de las distintas iglesias contenido en el artículo 19 Superior, al existir, hasta el momento, el beneficio de exclusión únicamente para la católica.”
(Subrayado fuera de texto)

De acuerdo a lo anterior, a criterio de la Corte Constitucional por tratarse de un tributo del orden nacional el llamado a establecer exenciones y beneficios es el propio legislador.

En el caso concreto encontramos que la condición especial de pago fue creada por el propio legislador para ser aplicada a *“impuestos, tasas y contribuciones (...) que sean administradas por las entidades con facultades para recaudar rentas, tasas, contribuciones o sanciones del nivel nacional”*.

Consideramos que dentro de este supuesto se encuentra contenida la sobretasa ambiental en la medida en que se trata de un impuesto del orden nacional administrado por los municipios, razón por la cual, los municipios se encontraban en la obligación de otorgarla cuando fuera solicitada por contribuyentes que cumplieran con las condiciones exigidas en la norma.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

Anexos: Oficio No. 005462-15 en dos (2) folios y Circular PDET No. 1233 en un (1) folio

ELABORÓ: Andrea Pulido Sánchez

Firmado digitalmente por:LUIS VILLOTA QUIÑONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co