

EL PORCENTAJE Y SOBRETASA AMBIENTAL COMO UN TRIBUTOS DE LIBRE
DESTINACION



LAURA CAMILA CENDALES SILVA



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACION EN DERECHO TRIBUTARIO
VILLAVICENCIO
2022

EL PORCENTAJE Y SOBRETASA AMBIENTAL COMO UN TRIBUTO DE LIBRE
DESTINACION

LAURA CAMILA CENDALES SILVA

Artículo académico presentado como requisito para obtener el título de Especialista en
Derecho Tributario

Asesor

Mg. RODRIGO CORTES BORRERO

Magister en Derecho Contractual Público y Privado

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACION EN DERECHO TRIBUTARIO
VILLAVICENCIO

2022

Autoridades Académicas

P. José Gabriel MESA ANGULO, O.P.

Rector General

P. Eduardo GONZÁLEZ GIL, O.P.

Vicerrector Académico General

P. José Antonio BALAGUERA CEPEDA, O.P.

Rector Sede Villavicencio

P. Rodrigo GARCÍA JARA, O.P.

Vicerrector Académico Sede Villavicencio

Julieth Andrea SIERRA TOBÓN

Secretaria de División Sede Villavicencio

Sonia Patricia CORTES ZAMBRANO

Decana Facultad de Derecho

Nota De Aceptación

Sonia Patricia CORTES ZAMBRANO

Decana de Facultad de Derecho

Alfredo RODRIGUEZ OJEDA

Coordinador Especialización en Derecho Tributario

Rodrigo CORTES BORRERO

Asesor trabajo de Grado

Villavicencio, Marzo de 2022.

Contenido

Resumen.....	6
Abstract	7
Introducción	8
Capítulo I: Normatividad aplicable relacionada con el porcentaje ambiental en Colombia.....	10
1.1. Aspectos normativos del porcentaje ambiental.	10
1.2. Sobretasa	10
1.3. Reglamentación en Colombia	11
1.3.1. Elementos de la obligación tributaria relacionados directamente con la sobretasa y porcentaje ambiental	11
1.4. Marco jurisprudencial	12
Capítulo II: Destinación prevista para el tributo denominado sobretasa y porcentaje ambiental.	14
2.1. Destinación sobretasa y porcentaje ambiental.	14
Conclusiones	16
Referencias bibliográficas.....	17

Resumen

Esta reflexión busca presentar la situación actual en lo relacionado con la aplicación de la sobretasa y porcentaje ambiental, la cual es concebida como una transferencia de recursos a las corporaciones ambientales, para conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, remitidas por los entes territoriales.

Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes de carácter público con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica.

Los municipios pueden optar por el establecimiento de una forma de recaudo, que es aprobada por el Concejo Municipal; ya sea como Sobretasa Ambiental o Porcentaje Ambiental.

Los resultados logrados permiten estudiar las opciones de que los ingresos obtenidos cumplan con su razón de creación de valor en la calidad de vida de los ciudadanos en la conservación del medio ambiente.

Palabras claves: Sobretasa ambiental, Porcentaje ambiental, Corporaciones Autónomas Regionales, Transferencias.

Abstract

This reflection seeks to present the current situation in relation to the application of the environmental surcharge and percentage, which is conceived as a transfer of resources to environmental corporations, for the conservation of the environment and renewable natural resources, submitted by the territorial authorities.

The Regional Autonomous Corporations are public entities with administrative and financial autonomy, their own assets and legal personality.

Municipalities may choose to establish a form of collection, which is approved by the City Council; either as An Environmental Surcharge or Environmental Percentage.

The results achieved allow us to study the options that the income obtained meets its reason for creating value in the quality of life of citizens in the conservation of the environment.

Keywords: Environmental surcharge, Environmental percentage, Regional Autonomous, Corporations, Transfers.

Introducción

La presente investigación hace referencia la transferencia que los municipios deben hacer a las Corporaciones Autónomas Regionales a título de Sobretasa y Porcentaje Ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble.

Para examinar esta información es importante indagar sobre la normatividad, sentencias, doctrina, leyes, decretos, y su destinación específica; es por esto que la construcción de la investigación que aquí se plantea, se constituye como una reflexión con fines meramente informativos, toda vez que hace parte de una recopilación de información jurídica que data el origen y la destinación de esta transferencia, ante la obligación que realiza la Constitución Política De Colombia.

Del mismo modo, este estudio aborda la legislación para definir el soporte legal que le dio vida jurídica al tributo en análisis, centrándose en la Ley 99 de 1993, que crea las Corporaciones Autónomas Ambientales y establece las rentas y patrimonio de las CAR. La sobretasa ambiental creada por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 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.

Con el fin explicar las diferencias que se tienen entre la responsabilidad del tributo, la investigación registra el marco teórico, organización, revisión, consolidación, presentación, con el propósito de sacar conclusiones y ayudar al análisis de responsabilidades.

Esta investigación pertenece a la Especialización del Derecho Tributario de la Universidad Santo Tomas.

Marco Conceptual

Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. (Congreso de la República de Colombia, 1993)

Impuesto Predial Unificado. Es el impuesto que recae sobre la propiedad inmueble y se genera por la existencia del predio. Su base gravable depende del avalúo catastral. 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 extra fiscales propios de los impuestos. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2021)

Transferencias. La palabra transferencia es ampliamente usada en términos de negocios, con el fin de identificar el traspaso que se hace de una cuenta bancaria a otra; esta acción se puede realizar entre cuentas propias o a cuentas de terceros, también se puede realizar entre el mismo banco en el que la persona tiene la cuenta o a otros bancos. (Diccionario Actual, s.f.)

Capítulo I: Normatividad aplicable relacionada con el porcentaje ambiental en Colombia

1.1. Aspectos normativos del porcentaje ambiental.

Colombia hacia 1820 heredó del sistema colonial español las excesivas y difusas cargas tributarias. Hasta la década de los treinta, el sistema impositivo colombiano se caracterizó por ser básicamente regresivo. (Pombo, 1807)

Los impuestos tienen su origen en el precepto Constitucional según el cual todos los nacionales están en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad artículo 95, numeral 9º (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

La sobretasa ambiental se puede caracterizar como un impuesto directo, por que grava un objeto y no permite establecer diferencias entre los contribuyentes, pues representa una carga constante, y no variable por la obtención de ingresos.

1.2. Sobretasa

Las sobretasas, por definición, son aquellas que recaen sobre algunos de los tributos previamente establecidos y tienen como característica que los recursos obtenidos se destinan a un fin específico. (Hernandez, 2005)

Algunas de las sobretasas que se aplica en el país son:

- Las sobretasas con destino a las áreas metropolitanas.
- La sobretasa a la gasolina que es un ingreso para las entidades territoriales de libre destinación.
- Y finalmente de las que trata el presente trabajo, Las incluidas en el Impuesto Predial Unificado IPU que son aquellas que se clasifican como impuesto tributario directo, caso en el cual el contribuyente lo cancela de modo adicional al impuesto predial, y se diferencian de la opción de porcentaje que va implícita con el pago del predial, donde el municipio debe aplicar el porcentaje adoptado sobre los recaudos de IPU y que se destinan a las Corporaciones Ambientales.

1.3. Reglamentación en Colombia

El origen y naturaleza se basa en la ley 3ª de 1961, en el artículo 24 “A partir del 1 de enero siguiente a la sanción de la presente Ley, establece un impuesto nacional sobre las propiedades inmuebles situadas dentro del territorio de que trata el artículo 3 de esta Ley, equivalente al dos por mil sobre el monto de los avalúos catastrales.” (Congreso República de Colombia, 1961)

La Constitución Nacional en el artículo 317, la ley 99 de 1993, por medio Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. (Congreso de la República de Colombia, 1993), (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Y Finalmente, el decreto 1339 de 1994 Por el cual se reglamenta el porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993. (Presidencia de la Republica de Colombia, 1994)

1.3.1. Elementos de la obligación tributaria relacionados directamente con la sobretasa y porcentaje ambiental

En referencia de las anteriores reglamentaciones en Colombia, se hará unas aproximaciones a los elementos del gravamen de la obligación tributaria del porcentaje y la sobretasa ambiental.

Hecho Generador: Está constituido y recae sobre los bienes raíces ubicados en los Municipios de todos los Departamento de la Republica de Colombia, sujetos al impuesto predial unificado.

Sujeto Activo: Son las corporaciones autónomas regionales quienes deben incluirlas en su presupuesto de ingresos, dispuesto lo establece la ley 99 de 1993, y que destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Sujeto Pasivo: son los propietarios o poseedores de los inmuebles que pagan el impuesto predial unificado.

Responsables y Recaudadores: Los Municipios son recaudadores del porcentaje y sobretasa ambiental, por medio del pago del impuesto predial, de manera que no pueden presupuestarlos como ingresos municipales, sino como transferencias a las Corporaciones Ambientales.

Base Gravable: La base gravable sobre la cual se aplicará la sobretasa será el avalúo catastral de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Tarifa: De acuerdo con el decreto 1339 de 1993, Los Municipios por medio de podrá fijar de cualquiera de las dos formas que se establecen a continuación:

1. Como 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 y, como tal, cobrada a cada responsable de este, discriminada en los respectivos documentos de pago.

2. Como porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15 % ni superior al 25.99 % de tal recaudo. (Presidencia de la Republica de Colombia, 1994)

1.4. Marco jurisprudencial

Los Impuestos tienen su legalidad en la Constitución Política de Colombia, y específicamente el porcentaje ambiental tiene su origen en el artículo 317 de la carta magna, le permite a la ley destinar una parte de los tributos que impongan los municipios sobre la propiedad inmueble, con destino a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, el cual no puede ser superior al "promedio de las sobretasas existentes", según las voces de esta norma.

La ley 99 de 1993, desarrolla la anterior norma constitucional, estableciendo en el artículo 44 lo siguiente:

“PORCENTAJE AMBIENTAL DE LOS GRAVAMENES A LA PROPIEDAD INMUEBLE. Establece, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 982 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, 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 1o. del artículo 46989, 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."

"Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece." (Congreso de la República de Colombia, 1993)

En Colombia Jurisprudencialmente se ha venido definiendo el concepto del porcentaje y sobretasa ambiental, sus criterios de aplicación y destinación bajo la expedición de Sentencias.

La regulación del porcentaje y la sobretasa ambiental, el legislador el que tiene la potestad de su reglamentación mediante la Ley y su fundamento en la Constitución Política. Las entidades territoriales no tienen competencia para establecer dichas contribuciones; la Constitución sólo autoriza a los Concejos de elegir la forma de recaudo, de conformidad con lo establecido por el legislador en la ley, en los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las atribuciones tributarias.

Las normas demandadas son el artículo 24 de la Ley 3a. de 1991, artículo 4 de la Ley 62 de 1983 y artículo 11 parcial de la Ley 44 de 1990. Según el demandante afirma que son inconstitucionales ya que, como se ha dicho, establecen un impuesto de orden nacional sobre la propiedad raíz, contrariando lo dispuesto en el artículo 317 constitucional, ya que los únicos titulares de impuestos sobre la propiedad raíz son los municipios. La Sentencia No. C-013/94,

ratifica la obligatoriedad de dicha transferencia que las Alcaldías deben realizar a las Corporaciones ambientales así: La ley a que se remite la norma no crea un nuevo impuesto, sino que la expresión constitucional "destinará un porcentaje de estos tributos", que equivale a afirmar que el gravamen no se aumenta para el propietario del bien inmueble, sino que un porcentaje de ese monto -que no puede exceder del promedio de las sobretasas existentes- se destina a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, bajo la orientación trazada por los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Con ello se evita la descoordinación fiscal, al someterla al principio de planeación municipal, consagrado en la Carta Política. La sobretasa con destino a la CAR, es decir, un valor adicional que se agrega a la tarifa de un impuesto preexistente. Cuando el inciso 2o. del artículo 317 superior se refiere a que el porcentaje que determine la ley no podrá exceder el promedio de las "sobretasas existentes", está haciendo alusión a los ingresos a favor de las corporaciones autónomas regionales, a los cuales denomina sobretasa". La Constitución, sea cual fuere la denominación del tributo, legitimó el recaudo existente a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, con lo cual por el Estatuto Superior hay expresa autorización para que se cobre el tributo en cuestión. (Corte Constitucional de Colombia, 1994)

La sentencia anterior, ratifica que la transferencia por Sobretasa y Porcentaje Ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble es una obligación de que tienen las Alcaldías, quienes actúan bajo la figura denominada recaudador y quien transfiere el valor es el contribuyente del Impuesto Predial, según el concepto 1637 de 2005 del Consejo de Estado. (Consejo de Estado, 2005)

Capítulo II: Destinación prevista para el tributo denominado sobretasa y porcentaje ambiental.

2.1. Destinación sobretasa y porcentaje ambiental.

Igualmente, por mandato Constitucional existe la destinación de dicho tributo en la ley 99 de 1993, en el artículo 44 párrafo 6 la determina así:

Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio

ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece. (Congreso de la República de Colombia, 1993)

Las corporaciones ambientales, han destinado dichos recursos para programas de conservación del medio ambiente, donde por sus estudios en diagnóstico ambiental, visiones regionales, líneas estratégicas, instrumentos de seguimiento y evaluación; como componentes para el plan de gestión ambiental regional, que deben realizar las corporación ambientales en cumplimiento del Decreto 1200 de 2004, en el capítulo III, que regula la planificación ambiental que deben tener y en este incluye el plan de gestión ambiental.

Conclusiones

De acuerdo al análisis de la literatura en normatividad, desde la Constitución de 1991 y hasta la fecha se han expedido varios actos legislativos, tendientes a la libre destinación de los recursos provenientes de la sobretasa y porcentaje ambiental, a partir del artículo 317 de la Constitución Política, el artículo 44 de la ley 99 de 1993. Así mismo, la Constitución Política de Colombia, otorgó responsabilidades a los gobiernos territoriales, de transferir recursos para a las Corporaciones ambientales. Por ende, se puede concluir que las corporaciones Ambientales con autonomía administrativa y financiera son libres de escoger la destinación de dichos recursos recaudados en diferentes municipios y que se pueden invertir en municipios de más impacto ambiental que se encuentran en su jurisdicción, donde no precisamente haya sido el municipio de haya transferido los mayores ingresos para la Corporación.

Por otra parte, es importante concluir mediante las sentencias por la Corte Constitucional y Consejo de Estado, considera que los Municipios son entes territoriales que se encargan del recaudo de estos valores, donde el sujeto pasivo son los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado, y que de encargaran de transferir a las Corporaciones Ambientales, para que dichos recursos se puedan utilizar para desarrollar proyectos tendientes a la preservación de los recursos naturales en la jurisdicción de cada Corporación ambiental de conformidad con los planes ambientales regionales, distritales y municipales. Aclarando nuevamente que no necesariamente debe retornarse una inversión proporcional a lo transferido por cada por cada municipio, sino que, con la suma de todos, se atienden proyectos en toda la región sobre la base de una priorización establecida en el plan de acción institucional de la corporación Ambiental.

Y finalmente, el objetivo de estos recursos se debe consolidar y formular en un plan de gestión ambiental, PGAR, que tendrá como vigencia mínima de 10 años, y que se debe coordinar con las entidades territoriales de su jurisdicción y los representantes de los diferentes sectores sociales y económicos de cada región. Es allí, donde cada alcalde debe propender por llevar aquella inversión a su municipio, mostrando las necesidades ambientales y la preservación necesaria por el medio ambiente. Y que será de obligatorio cumplimiento para la CAR de su jurisdicción.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Contituyente. (20 de Julio de 1991). *Cosntitución Política de Colombia*.
<http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Congreso de la República de Colombia. (22 de Diciembre de 1993). Ley 99 de 1993. *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposicio*. Diario Oficial No. 41.146. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html
- Congreso República de Colombia. (31 de Enero de 1961). Ley 3 de 1961. *Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá*. Diario Oficial No. 30.437.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1163>
- Consejo de Estado. (12 de Mayo de 2005). Concepto Sala de Consulta C.E. 1637 de 2005. *Consejero ponente: Enrique Jose Arboleda Perdomo*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=23305>
- Corte Constitucional de Colombia. (21 de enero de 1994). Sentencia C-013 de 1994. *Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-013-94.htm>
- Diccionario Actual. (s.f.). *Definici+on de Transferencia*. Recuperado el 12 de Marzo de 2022, de <https://diccionarioactual.com/transferencia/>
- Hernandez, A. A. (2005). Manejo de la sobretasa a la gasolina corriente y extra en Ibagué, 1995 - 2003. *Ensayo sobre economia regional*. Centro Regional de Estudios Económicos - Ibague.
https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2005_enero_a.pdf
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. (02 de Septiembre de 2021). *¿Que es El Impuesto Predial Unificado?* <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/impuesto-predial-unificado#:~:text=Es%20el%20impuesto%20que%20recae,su%20administraci%C3%B3n%2C%20recaudo%20y%20control>.
- Pombo, J. I. (18 de abril de 1807). Informe del Consulado de Cartagena sobre asuntos económicos y fiscales (1920). En *Boletín de Historia y antigüedades*, año XIII, No. 154 (págs. 689-

698).

Presidencia de la Republica de Colombia. (27 de Junio de 1994). Decreto 1339 de 1994. *por el cual se reglamenta el porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, en desarrollo de lo previsto en artículo 44 de la ley 99 de 1993*. Diario Oficial No.41415. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1269639>