

## 7.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Doctor

**Sneyder Quiceno Marín**

Alcalde Municipal

Municipio de Guarne

Carrera 50 No. 50-02 – Parque Santander

Guarne - Antioquia

Radicado: 2-2016-010159

Bogotá D.C., 18 de marzo de 2016 12:17

Radicado entrada 1-2016-018545

No. Expediente 5197/2016/RCO

Asunto : Oficios No. 1-2016-018545 y 1-2016-015917  
Tema : Impuesto Predial Unificado  
Subtema : Exenciones

Cordial saludo doctor Quiceno:

Mediante escrito radicado en éste Ministerio con números No. 1-2016-018545 del 4 de marzo de 2016 y 1-2016-015917 del 26 de febrero de 2016 eleva usted varias consultas relacionadas con la posibilidad de otorgar exenciones del impuesto predial a favor de los propietarios una serie de inmuebles enlistados en su escrito.

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.

Para efectos de claridad procederemos a responder sus consultas en el mismo orden en el que fueron formuladas:

- 1. El Municipio de Guarne puede otorgar las exenciones del impuesto predial a los predios de las instituciones religiosas, sin ser aprobados por el concejo municipal, mediante Acuerdo Municipal y por cuánto tiempo. En caso de que la Administración Municipal pueda otorgar beneficio sin la aprobación del Concejo Municipal, cuál sería el proceso a seguir para que accedan al beneficio y mediante que (sic) acto administrativo se otorga y cuáles serían los requisitos mínimos para acceder al beneficio.***

En relación con su consulta, debemos iniciar señalando que las exenciones son tratamientos preferenciales otorgados en virtud de la autonomía que tiene las entidades para la

Continuación oficio

administración de sus recursos en los límites de la Constitución y la ley de conformidad con el artículo 287 numeral 3 de la Constitución Política.

En virtud de tal potestad se exime al beneficiado de la obligación sustancial (del pago) del impuesto de que se trate.

Es necesario señalar que la facultad para exencionar del pago de cualquier impuesto del nivel territorial o para crear amnistías o condonaciones la tiene el Concejo Municipal a través de Acuerdo, de conformidad con lo establecido por los artículos 287, 294, 313 y 338 de la Constitución Política.

Específicamente, el artículo 338 radica la potestad tributaria en cabeza del congreso de la república, las asambleas departamentales y los concejos municipales al señalar:

**“Artículo 338.** *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”*  
(Subrayado nuestro)

Como se puede deducir de la lectura de la norma, en tratándose de impuestos municipales es función exclusiva del concejo municipal determinar los elementos estructurales de los impuestos del orden local, dejando en cabeza de los alcaldes únicamente la posibilidad de fijar la tarifa de las tasas y contribuciones, siempre que el mismo concejo hubiere definido previamente el sistema y método aplicable.

En este sentido, y por ser las exenciones un aspecto que altera uno o varios de los elementos estructurales del impuesto (sujeto pasivo o hecho generador dependiendo del tipo de exención de que se trate) es claro que el único competente para otorgarlas es el propio Concejo Municipal.

Ahora bien, el artículo 71 de la ley 136 de 1994 establece que la iniciativa de los proyectos de Acuerdo para la reglamentación de los impuestos municipales, lo que también incluye la posibilidad de otorgar exenciones, corresponde tanto a los concejales como al alcalde municipal. La mencionada norma señala:

Continuación oficio

**“Artículo 71. Iniciativa.** Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente. (...)”

De acuerdo con esta disposición, y en atención al marco constitucional que establece la distribución de competencias de los diferentes órganos del poder público, es necesario concluir que si bien el alcalde municipal tiene competencia para promover un proyecto de acuerdo encaminado a otorgar exenciones, no puede asumir esta competencia de manera directa, pues esto contravendría el marco constitucional al que hemos hecho referencia.

En virtud de lo anterior, este Despacho considera que no es posible que la Administración municipal pueda crear exenciones o beneficios para los sujetos pasivos del impuesto predial sin acudir al Concejo Municipal.

Finalmente, y para complementar esta respuesta es necesario tener en cuenta que la reiterada jurisprudencia de las altas cortes ha insistido de manera unánime en que las exenciones tributarias no pueden obedecer al capricho de los miembros del concejo municipal, de las autoridades locales ni de las conveniencias políticas del momento, sino que se deben basar en criterios razonables y de equidad fiscal, y especialmente en el respeto del derecho a la igualdad, teniendo en cuenta las afectaciones al presupuesto que deberán cuantificarse tal y como lo establecen los artículos 5 y 7 de la Ley 819 de 2003, que establecen:

**“Artículo 5. Marco fiscal de mediano plazo para entidades territoriales.** Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicho Marco se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y debe contener como mínimo:

(...)

e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior; (...)”

**Artículo 7o. Análisis del impacto fiscal de las normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Continuación oficio

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces” (Subrayado ajeno al texto).

Así las cosas, si la Administración decide otorgar exenciones al impuesto predial deberá tener en cuenta tanto el impacto fiscal como la fuente sustitutiva del ingreso en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En consecuencia, deberán incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite, tanto los costos fiscales que implica la iniciativa, como la fuente de ingresos adicional con la que se financia el costo que representa establecer el beneficio tributario, teniendo en cuenta en todo caso que la medida sea compatible con el marco fiscal de mediano plazo.

- 2. La Ley 20 de 1974 exceptúan (sic) de gravar los predios de los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios, en concordancia con la Ley 133 de 1994 y la ley 488 de 1998; con el fin de darle cumplimiento a estas normas se expidió la Ley 1687 de 2013, artículo 104, donde ordena a los Municipios un plazo de 6 meses contados a partir de la expedición de la Ley para depurar y sacar de sus bases de datos de cobro, aquellos predios contemplados en las normas antes descritas. Por lo anterior y con el fin de tener mayor claridad normativa, solicito su concepto con respecto a las disposiciones de cada norma antes citada y así poder darle la aplicación correcta.**

Para responder su consulta es necesario iniciar refiriéndonos al alcance de las leyes 20 de 1974 y 133 de 1994.

La ley 20 de 1974, por la cual se aprueba el "concordato y protocolo final entre la República de Colombia y la Santa Sede", establece lo siguiente en relación con las propiedades eclesiásticas:

**“Artículo 24.** Las propiedades eclesiásticas podrán ser gravadas en la misma forma y extensión que las de los particulares. Sin embargo, en consideración a su peculiar finalidad se exceptúan los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios.

Continuación oficio

*Los bienes de utilidad común sin ánimo de lucro, pertenecientes a la Iglesia y a las demás personas jurídicas de que trata el artículo IV del presente Concordato, tales como los destinados a obras de culto, de educación o beneficencia se regirán en materia tributaria por las disposiciones legales establecidas para las demás instituciones de la misma naturaleza.*

A su turno, la Corte Constitucional en sentencia C-027 del 5 de febrero de 1993, hizo las siguientes consideraciones respecto al citado artículo 24:

*“(...) Se debe anotar que el artículo comentado no dice exactamente de cuáles tributos quedan exentos los bienes inmuebles en él citados, **lo que conduce a pensar que si se tratare de gravámenes de propiedad de los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, regiones y provincias, no operaría el régimen de exención de que trata el artículo XXIV. Al tenor del artículo 294 de la Constitución Nacional, a través de una ley no se puede conceder este tipo de beneficios cuando los tributos corresponden a las entidades territoriales.** Esta última norma en su parte pertinente dice: “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con tributos de propiedad de las entidades territoriales...” (subrayado ajeno al texto)*

*Ha de estimarse que al lado de esta norma constitucional existe otra prevalente de la misma índole y que ha de aplicarse preferentemente, cual es la que consagra la libertad religiosa que otorga el derecho de los fieles de las distintas religiones a recibir los ministerios y ritos de ellas (art. 19 C.N.), lo cual se hará en los edificios dedicados al culto. Obsérvese también que mientras el artículo 294 se desenvuelve en un plano local, el 19 es de alcance nacional. La exención se extiende también a las distintas entidades y congregaciones destinadas también a fines de orden espiritual y pastoral. Estos inmuebles en cuanto respecta a la Iglesia Católica tendrán derecho a la exención tributaria en los términos del artículo XXIV concordatario, mas con el propósito de mantener la igualdad entre los distintos credos religiosos, ha de entenderse extendido tal beneficio fiscal a estos últimos, siempre que reúnan los requisitos antes indicados.(...)”*

En consecuencia, de acuerdo con el artículo 294 de la Constitución Política y con las consideraciones hechas por la Corte Constitucional, no es posible la aplicación del citado artículo 24 de la ley 20 de 1974 respecto de los tributos territoriales, dentro de los cuales se encuentra el impuesto predial unificado.

Sin embargo, posteriormente la ley estatutaria 133 de 1994 sobre libertad religiosa y de cultos en el parágrafo del artículo 7, estableció:

*“Artículo 7.*

*(...)*

*Parágrafo. Los Concejos Municipales podrán conceder a las instituciones religiosas exenciones de los impuestos y contribuciones de carácter local en condiciones de igualdad para todas las confesiones e Iglesias. (Subrayado nuestro)*

Por lo tanto, será cada entidad territorial quien en ejercicio de su autonomía en la administración de los tributos establezca a través de un acuerdo municipal las exenciones a las instituciones religiosas si a bien lo tiene.

Continuación oficio

Así las cosas, lo dispuesto en el artículo 104 de la ley 1687 de 2013 en relación con el deber de depurar y sacar de las bases de datos de cobro los predios pertenecientes a las comunidades religiosas sólo resulta aplicable a aquellos municipios que mediante Acuerdo Municipal hayan decidido otorgar la exención a las instituciones religiosas, y únicamente en relación con los periodos fiscales en las ésta se encuentre vigente.

Recuérdese que de acuerdo con el artículo 258 del decreto ley 1333 de 1986 las exenciones no pueden otorgarse por un término superior a diez años, y que una vez establecidas solo rigen hacia el futuro sin que puedan cobijar tributos ya causados.

- 3. En caso que los predios de los edificios destinados al culto, se desarrolla (sic) otra actividad adicional, así: De lunes a viernes funciona como centro de educación primaria y secundaria (privada), y en esas mismas instalaciones el fin de semana desarrolla el culto, en este caso específico se podría cobrar proporcional o no aplica dicha exención, como (sic) sería el proceso para otorgar la exención**

Como hemos venido insistiendo a lo largo del presente escrito, la posibilidad de otorgar exenciones hace parte de la autonomía constitucional de las entidades territoriales, por lo que será la propia entidad territorial quien a través de su Concejo delimite los alcances de la exención y establezca cuáles son los requisitos que se deben cumplir y los procedimientos que se deben agotar para poder acceder al beneficio.

Lo anterior, se repite, debe ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo y debe haber tenido en cuenta el impacto fiscal y la fuente sustitutiva del ingreso.

- 4. Existe alguna restricción para otorgar beneficio de exención a las entidades descritas en el numeral (sic) 1, 2 y 3 de la presente solicitud.**

Reiterando lo señalado a lo largo del presente escrito, los límites para la concesión de exenciones son los límites constitucionales y legales que enmarcan la autonomía de las entidades territoriales y las normas de disciplina fiscal a las que se ha hecho referencia.

Adicionalmente, las altas cortes han llamado la atención de las autoridades locales sobre el contenido y alcance del artículo 363 de la Constitución Política, que establece una serie de principios dentro de los que debe enmarcarse el ejercicio de esas competencias. La norma señala:

*“Artículo 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.*

*Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.”*

Continuación oficio

De acuerdo con esta norma, las disposiciones que creen exenciones o beneficios tributarios deberán ser respetuosas de los principios constitucionales que rigen la tributación, principalmente de los de igualdad y equidad.

Cordialmente,

**LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES**

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial  
Dirección General de Apoyo Fiscal

**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

fiS5 VBr8 3nuR FWqF 1/LR RrU1 Zac=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>