



Medellin, 12 de diciembre de 2024

Señor
Honorable Concejal
ALEJANDRO de BEDOUT ARANGO
Concejo Distrital de Medellín
Ciudad



Asunto: Concepto Jurídico - Proyecto de Acuerdo No. 025 de 2024

Respetuoso Saludo,

En atención a la solicitud presentada bajo el radicado 2024-000-000-000-13761-RE, procede esta Agencia del Ministerio Público a emitir concepto jurídico respecto al Proyecto de Acuerdo No. 025, *"Por medio del cual se fija el porcentaje ambiental del impuesto predial como sobretasa con destino a la protección del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en el Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín para el año 2025"*, cuyo proyecto inicial fue enmendado por solicitud expresa del Coordinador Ponente, Dr. Alejandro de Bedout Arango¹, y por la Secretaría de Hacienda, en virtud de los análisis y observaciones posteriores², cuyo contenido es el que se transcribe a continuación:

EL CONCEJO DE MEDELLÍN

¹ Memorando de enmienda al Proyecto de Acuerdo 025 de 2024, presentado por el Dr. Alejandro de Bedout Arango ante la Secretaría de Hacienda, mediante escrito del 06 de noviembre de 2024, con consecutivo No. 202430006958.

² Enmienda al Proyecto de Acuerdo 025 de 2024, realizado por Secretaría de Hacienda en documento del 07 de noviembre de 2024, con consecutivo No. 202430582861.

LHVIANA Matención: 859342372

PROYECTO: CHIVANA		REVISO:	
CODIGO	FGJU005	VERSION	B
RESOLUCION	165	VIGENCIA	22/2/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Comutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47			
Línea Gratuita: 018000941019			
Email: info@personeramedellin.gov.co / Pág: www.personeramedellin.gov.co			



N° SC735-1



En uso de sus atribuciones constitucionales, y en especial de las conferidas por los artículos 313, 317 y 338 de la Constitución Política, el artículo 44 de la ley 99 de 1993, el artículo 28 de la Ley 1625 de 2013, y el artículo 2.2.9.1.1.1 del decreto 1076 de 2015

ACUERDA

Artículo 1. Porcentaje Ambiental: fijar en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín para la vigencia fiscal 2025, el porcentaje ambiental del impuesto predial como Sobretasa con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, a favor de las autoridades ambientales que operan sobre el territorio rural y urbano de Medellín, conforme a la siguiente distribución, según su competencia:

a) El dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto Predial de los inmuebles que conforman el sector rural del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín; son recursos a favor de CORANTIOQUIA.

Los recursos que transferirá el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación Medellín a la Corporación Autónoma Regional por concepto de dicho porcentaje ambiental, deberán ser pagados a ésta 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 periodo de recaudación.

b) El dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles que sirven de base para liquidar el impuesto Predial, ubicados en la zona urbana del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, son recursos recaudados a favor del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

La Tesorería Distrital trasladará mensualmente al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, los recursos de que trata el literal b) del presente artículo dentro de los diez (10) días siguientes a su recaudo a la cuenta que se indique para tal efecto. Por retardo a estas obligaciones se devengarán intereses de mora del doce por ciento (12%) anual.

Artículo 2. Recaudo y Beneficiarios: Los recursos de que trata el artículo anterior serán recaudados por el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, como recursos para terceros y se entregarán a las autoridades que ejercen funciones ambientales en el territorio de jurisdicción del Distrito de Medellín, en los términos señalados en el presente acuerdo.

Artículo 3. Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación.

LHVIANA

#atención: 859342372

PROYECTO:	LHVIANA	REVISOR:	
CODIGO	FGJU005	VERSION	8
RESOLUCION	165	VIGENCIA	22/2/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 90 90 - Fax +57(4) 381 18 47			
Línea Gratuita: 018000941019			
Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



N° SC735-1





1. Constitucionalidad:

De conformidad con el artículo 287 de la Constitución Política de 1991, las entidades gozan de autonomía territorial en materia tributaria, tal y como se transcribe a continuación:

ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

Gobernarse por autoridades propias.

Ejercer las competencias que les correspondan.

Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

(...)

Al mismo tiempo, su artículo 294 establece que, *La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317, y es en este contexto que, dicha norma, es concluyente al establecer que, los municipios pueden imponer gravámenes a la propiedad inmueble, y que un porcentaje de los mismos debe destinarse a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, por ministerio de la ley, a saber:*

ARTÍCULO 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

LHVIANA

#atención: 858342372

PROYECTO: LHVIANA		REVISOR:	
CODIGO	FGJU005	VERSION	6
RESOLUCION	165	VIGENCIA	22/2/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47			
Línea Gratuita: 018000941019			
Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



N° 8C738-1



(...)

Ahora bien, en lo que tiene que ver con las áreas metropolitanas, el artículo 319 de la Carta Política define las bases sobre las cuales se sustenta el desarrollo legal de las áreas metropolitanas, donde se asigna al legislador la obligación de adoptar para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial, a través de la Ley de ordenamiento territorial, estableciendo lo siguiente:

ARTÍCULO 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

(...)

A su turno, el artículo 150 de la misma constitución, señala que, le corresponde al Congreso de la República reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, en los siguientes términos:

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

LHVIANA		#atención: 859342372	
PROYECTO: LHVIANA		REVISOR:	
CODIGO	FGJ/005	VERSION	II
RESOLUCION	166	VIGENCIA	22/2/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Correo: +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47			
Línea Gratuita: 018000941019			
Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



N° 9C735-1





7. *Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.*

Así las cosas, las entidades territoriales tienen la facultad de crear tributos que se sustentan en la existencia de un impuesto principal al que se aplica un recargo sobre una base gravable y constituye un recargo sobre el mismo, y es por lo que, por ministerio de la constitución y la ley, solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble y destinar parte de estos ingresos a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

2. Competencia:

El numeral 6 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 (*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*), modificada por la Ley 1551 de 2011, establece que, son atribuciones de los concejos:

6. *Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.*

Así mismo, su artículo 91, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2011, estableció en el literal a) del numeral 1 que, es función del alcalde presentar proyectos de Acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del Municipio o Distrito:

ARTÍCULO 91.- Funciones. *Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

LHIVIANA

#atención: 859342372

PROYECTO: LHIVIANA		REVISOR:	
CODIGO	FGJU005	VERSION	8
RESOLUCION	165	VIGENCIA	22/2/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47			
Línea Gratuita: 018000941019			
Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



N° 90735-1





Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

A) En relación con el Concejo:

1. Presentar los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del municipio.

(...)

Adicionalmente, el numeral 5 del artículo 315 de la Constitución Política, señala en este sentido lo siguiente:

Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

Así mismo, el artículo 345 de la misma Constitución, señala que no podrá realizarse ningún gasto público que no haya sido decretado por los concejos municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto:

ARTÍCULO 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

En consecuencia, según se desprende del contenido de dichas normas, el Alcalde Distrital de Medellín está facultado para presentar el acuerdo por medio del cual se pretende fijar el porcentaje ambiental del impuesto predial como sobretasa con destino a la protección del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales

LHIANA		#atención: 858342372	
PROYECTO:	LHIANA	REVISOR:	
CODIGO	FGJU005	VERSION	8
RESOLUCION	165	VIGENCIA	22/2/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 83A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000841019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



N° SC735-1





Renovables en el Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín para el año 2025.

3. Legalidad

La Sobretasa con Destino a las Áreas Metropolitanas, encuentra fundamento en la **Ley 14 de 1983 (Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones)**

ARTÍCULO 17.- A partir del 1 de enero de 1983, las tarifas del impuesto predial, incluidas todas las sobretasas municipales, serán fijados por los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, entre el 4 y el 12 por mil, en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio.

(...)

PARÁGRAFO.- Con el fin de dotar a las áreas metropolitanas de los recursos permanentes que les permitan atender los diversos programas en favor de los municipios que las integran, créase una sobretasa del 1 x 1.000 sobre el avalúo catastral, para las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área metropolitana.

Esta sobretasa será aplicable durante el primer año. Para los años subsiguientes podrá ser incrementada hasta un tope máximo de 2 x 1.000.

A su vez, la Ley 1625 de 2013, mediante la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas, replica lo dispuesto en la norma anterior:

Artículo 28. Patrimonio y rentas. El patrimonio y rentas de las Áreas Metropolitanas estará constituido por:

a) El producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva Área Metropolitana, de conformidad con el artículo 317 de la Constitución Política;

LHVIANA		#atención: 859342372	
PROYECTO: LHVIANA		REVISOR:	
CODIGO	FGJU005	VERSION	6
RESOLUCION	165	VIGENCIA	22/2/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 98 - Fax +57(4) 381 18 47			
Línea Gratuita: 018000941019			
Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			





Así mismo, 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 disposiciones), prescribe lo siguiente con respecto a las Corporaciones Autónomas:

ARTÍCULO 44. Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble. (Modificado por el art. 10, Decreto 141 de 2011). Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 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 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.

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.

LHVIANA		Atención: 859342372	
PROYECTO: LHVIANA		REVISOR:	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	185	VIGENCIA	22/2/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000841019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



N° SC735-1





PARÁGRAFO 1. Los municipios y distritos que adeudaren a las Corporaciones Autónomas Regionales de su jurisdicción, participaciones destinadas a protección ambiental con cargo al impuesto predial, que se hayan causado entre el 4 de julio de 1991 y la vigencia de la presente Ley, deberán liquidarlas y pagarlas en un término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, según el monto de la sobretasa existente en el respectivo municipio o distrito al 4 de julio de 1991.

PARÁGRAFO 2. (Modificado por art. 110 de la Ley 1151 de 2007) El cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes, exceptuando el megaproyecto del río Bogotá. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión.

Nota: (Artículo. 44 incisos 1, 2, 3, 5, 6 y sus párrafos declarados Exequibles mediante sentencia C-305 de 1995. Corte Constitucional.

En este sentido, la norma establece dos alternativas para que el Distrito, a través del Concejo, incluya la participación de las entidades responsables del manejo y conservación del medio ambiente en los impuestos sobre la propiedad inmueble. Una opción se refiere a un porcentaje del total recaudado por el impuesto predial unificado, y la otra a una sobretasa que debe estar entre el 1.5 y el 2.5 por mil del valor de los bienes utilizados para calcular dicho impuesto. Estos recursos tienen una destinación especial, según el artículo 317 de la Constitución, para la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, conforme a los planes de desarrollo de los municipios dentro de su jurisdicción.

4. Jurisprudencia:

En la sentencia C-1340 de 2000 la Corte señala que del inciso segundo del artículo 317, no puede inferirse que a los municipios o a las otras entidades territoriales les está vedado cumplir funciones ambientales.

LHVIANA		#atención: 859342372	
PROYECTO	LHVIANA	REVISOR	
CODIGO	FGJUD05	VERSION	B
RESOLUCION	185	VIGENCIA	22/2/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47			
Línea Gratuita: 018000941019			
Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



N° SC735-1





Conforme a lo anterior, las áreas metropolitanas podrán ser destinatarias del porcentaje sobre el impuesto predial, con la condición que estén encargadas por la ley "... del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables" (...)

En la Sentencia C-013 de 1994, con respecto al dos por mil sobre el monto de los avalúos catastrales para la Corporación Autónoma Regional (CAR), señala:

"Alcance del inciso segundo del artículo 317 Constitucional. Este inciso permite, en forma amplia, que la ley destine recursos a las entidades encargadas del manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. La destinación de esos porcentajes debe sujetarse a los planes de desarrollo de los municipios. De acuerdo con los artículos 294 y 317, lo que la Constitución permite excepcionalmente es la existencia de participaciones o recargos en favor de las participaciones mencionadas, pero no de un impuesto nuevo, porque ello iría contra la justicia tributaria".

"Resulta importante señalar que la ley a que se remite la norma no crea un nuevo impuesto, sino que la expresión 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".

"Tampoco se trata de una disposición que viole el artículo 359 de la Carta, por cuanto no es una renta nacional de destinación específica, sino en estricto sentido, una sobretasa que favorece la protección del medio ambiente de los municipios".

5. Pertinencia y Conveniencia:

LHVIANA		#atención: 859342372	
PROYECTO	LHVIANA	REVISOR	
CODIGO	FGJU005	VERSION	E
RESOLUCION	185	VIGENCIA	22/2/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



N° 3C735-I





Es pertinente y conveniente, ya que los recursos de la sobretasa ambiental deben destinarse exclusivamente al manejo y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables.

6. Conclusión:

Se otorga respuesta a la respectiva consulta, en virtud de lo expuesto en el presente escrito, no sin antes manifestarle que, los efectos del presente pronunciamiento son los descritos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), esto es, *"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución"* y, por lo tanto, no compromete la responsabilidad de la Personería Distrital de Medellín.

Atentamente,


MEF BOSET RAVE GÓMEZ
Personero Distrital de Medellín

LHVIANA

#atención: 859342372

PROYECTO	LHVIANA	REVISOR	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	185	VIGENCIA	22/2/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47			
Línea Gratuita: 018000941019			
Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



NP SC735-1

