



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

MEMORANDO  
\*20181300002023\*

FECHA: 27-04-2018

PARA: LUZ ELVIRA ANGARITA JIMÉNEZ  
Directora Territorial Caribe

DE: ANDREA NAYIBE PINZON TORRES  
Jefe Oficina Asesora Jurídica ( E)

ASUNTO: Impuesto Predial Predio PNN Tayrona. Orfeo 20176560003813

Estimada Luz Elvira:

Damos respuesta a su comunicación radicada bajo el Orfeo No. 20176560003813, mediante la cual solicita que la Oficina Asesora Jurídica se manifieste sobre el pronunciamiento de la Secretaría de Hacienda de Santa Marta, que establece que el predio identificado con la matrícula inmobiliaria No. 080-10074 es un bien fiscal que debe ser gravado, independientemente que el sujeto pasivo sea de derecho público.

Como lo ha establecido el artículo 60 de la Ley 1430 de 2010, el impuesto predial es: **“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.). En ese entendido, es claro que una entidad de derecho público puede configurarse como sujeto pasivo del impuesto predial, siempre y cuando el bien repose a su nombre o lo haya adquirido “a cualquier título” y no exista otra disposición legal que dé cuenta de la existencia de una exclusión tributaria.

Al respecto, también se tiene, con base en la sentencia 23001-23-31-000-2009-00173-01 (19561) del Consejo de Estado, que están gravados los bienes fiscales y aquellos de uso público que sean explotados económicamente o se encuentren en concesión y ocupados por establecimientos mercantiles:

**“a) Los inmuebles de los particulares. b) Los inmuebles de naturaleza fiscal, incluidos los de las entidades enumeradas en el artículo 61 de la Ley 55 de 1985, compilado en el artículo 194 del Código de Régimen Municipal vigente, no sólo por lo dicho, sino por la claridad que sobre el particular hace la ley en el sentido de gravar expresamente los bienes fiscales de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional. c) Los bienes de uso público que sean explotados económicamente, se encuentren en concesión y/o estén ocupados por establecimientos mercantiles, en los términos del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por la Ley 1607 de 2012, ya que sobre ellos se ejerce una actividad con ánimo de lucro”.**

Sin embargo, consideramos los siguientes argumentos para dar respuesta a la solicitud:



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400

www.parquesnacionales.gov.co



- i) Sobre los bienes fiscales.
- ii) Sobre el artículo 137 de la Ley 488 de 1998.

### i. Sobre los bienes fiscales

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha establecido dos categorías de bienes fiscales. Los **bienes fiscales adjudicables** “es decir, los que la Nación conserva “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos”<sup>1</sup> y los **bienes fiscales patrimoniales** o propiamente dichos que “son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno “igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”.<sup>2</sup>

Según el artículo 13 de la Ley 2 de 1959, dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales está prohibida la adjudicación de baldíos, por esa razón no es posible que allí existan bienes fiscales adjudicables.

Los bienes fiscales patrimoniales o propiamente dichos, por su parte, son aquellos que le pertenecen a la Nación, los Departamentos, los municipios, y demás entidades del Estado, y respecto de los cuales se ejerce una propiedad ordinaria, similar a la de los particulares, y que en varios aspectos se someten a las normas del derecho común.<sup>3</sup> Esta clase de bienes son empleados por el Estado para la realización de las actividades que le son propias a determinada entidad y cuyo uso se encuentra mediado por esa actividad, motivo por el cual los habitantes del territorio no pueden usarlos ni disfrutarlos:<sup>4</sup>

**“(…) los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales”, denominados también bienes patrimoniales del Estado o de las entidades territoriales sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.**

**Los bienes fiscales o patrimoniales se encuentran destinados a la prestación de servicios públicos que la administración utiliza de forma inmediata, como por ejemplo los edificios en que funcionan las oficinas públicas...**<sup>5</sup> (Subrayas y negrillas fuera del original).

Con base en lo anterior, se pueden extraer los siguientes atributos:

- a) **Los bienes fiscales, al regirse por algunas disposiciones de derecho común, son enajenables y embargables.** El predio en cuestión, sin embargo, se encuentra al interior del Parque Nacional Natural Tayrona y por ello se rige por el artículo 63 de la Constitución Nacional que establece que “*los parques naturales (...) son inalienables, imprescriptibles e inembargables*”. En otras palabras, existe una incompatibilidad, pues los bienes fiscales son aquellos que se encuentran en el comercio, mientras que los predios al interior del SPNN están claramente fuera del comercio, así como los bienes de uso público.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012. MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>2</sup> Ibíd.

<sup>3</sup> Gómez José, Bienes. Universidad Externado de Colombia. 1981.

<sup>4</sup> Arévalo Guerrero Ismael Hernando, Bienes Constitucionalización del Derecho Civil. Universidad Externado de Colombia. 2012.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 183 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



- b) **Los bienes fiscales están destinados a la prestación de servicios públicos o de función administrativa que la entidad utiliza de forma inmediata.** Sobre este punto, se sostiene que aunque el bien está destinado a la conservación, sobre él no se prestan servicios o se desarrollan funciones administrativas inmediatas o propias de la entidad, como sí ocurre en el caso de las sedes administrativas de Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- c) **Los bienes fiscales pertenecen a la Nación.** Al respecto, es importante tener de presente que el bien sobre el que recae esta consulta es un predio de mayor extensión identificado con la matrícula inmobiliaria No. 080-10074. Según la Ventanilla Única de Registro –VUR–, ese bien de gran extensión se encuentra a nombre de un particular: Adam Ltda. Ahora bien, también se debe aclarar que este predio cuenta con segregaciones registrales en tres lotes identificados con los siguientes folios:<sup>6</sup>
- 080-44086
  - 080-42761
  - 080-44085

Sobre este punto se tiene que el predio de mayor extensión y los segregados se encuentran en curso de un proceso de clarificación de la propiedad ante la Agencia Nacional de Tierras – ANT, teniendo en cuenta que al analizar los títulos de los predios se evidencia que no cumplen con los criterios establecidos para acreditación de la propiedad conforme al artículo 3 de la Ley 200 de 1936.

Por su parte, frente a los lotes segregados se tiene que el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 080- 42761 fue adquirido mediante Escritura Pública No. 2247 del 21 de diciembre de 1992 por el INDERENA y posteriormente transferido al Ministerio del Medio Ambiente mediante Resolución No. 2611 del 13 de diciembre de 1995; el lote identificado con el folio No.080-44085 se encuentra como propiedad de la sociedad Adam Ltda.; y el lote identificado con el folio No. 080-44096 se encuentra como propiedad de la señora Betty Dávila Durand, con embargo por jurisdicción coactiva vigente.

En otras palabras, no se puede aseverar que el predio de mayor extensión y los segregados se encuentran en cabeza de la Nación – Parques Nacionales Naturales, ya que están en curso de un proceso administrativo de clarificación de la propiedad por la ANT. Además, sólo el lote identificado con el folio No. 080-42761 reposa a nombre de una entidad pública, que es el actualmente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Finalmente, y como es de su conocimiento el predio de mayor extensión “La Paulina” y sus lotes segregados se encuentran dentro del Parque Nacional Natural Tayrona y por esa razón –se reitera– son de carácter inalienable, inembargable e imprescriptible.

## ii. Sobre el artículo 137 de la Ley 488 de 1998

Como bien se consignó en el Oficio de la Dirección Territorial Caribe, con número de radicado 20176560003921, existe una exclusión legal al impuesto predial, que es la del artículo 137 de la Ley 488 de 1998:

<sup>6</sup> Según el VUR los cuatro folios de matrícula inmobiliaria están activos.





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



*“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”.*

En el texto del artículo 137 de la Ley 488 de 1998, y con base en el principio de interpretación restrictiva del derecho tributario, la configuración de la exclusión tributaria no está sujeta a la naturaleza del bien inmueble (es decir, a si es o no un bien fiscal), sino al cumplimiento de los siguientes criterios: a. El predio está definido como Parque Nacional Natural; b. El predio está a nombre de una entidad estatal.

Dicho esto, es claro que el lote de gran extensión se encuentra al interior de un Parque Nacional Natural, pero está en principio a nombre de un particular, hasta que se resuelva el proceso administrativo de clarificación de la propiedad por la Agencia Nacional de Tierras. Por esa razón no se cumplen los criterios para aplicar la exclusión del artículo 137 de la Ley 488 de 1998 y el llamado a pagar el impuesto predial, según lo dispuesto en los artículos 54 y 60 de la Ley 1430 de 2010, es el particular que figura en el folio de matrícula inmobiliaria o quien lo haya adquirido “cualquier título”.

Ahora bien, al revisar los folios de matrícula segregados, se tiene lo siguiente: el lote identificado con el folio No.080-42761 se encuentra al interior de un Parque Nacional Natural y está, en principio, a nombre de una entidad estatal (Ministerio del Medio Ambiente), por lo que **es objeto de exclusión de la Ley 488 de 1998**. Por su parte, los folios No. 080-44086 y 080-44085 se encuentran, en principio, a nombre Betty Dávila Durand y Adam Ltda, respectivamente, y el impuesto predial debería ser asumido por los respectivos particulares.<sup>7</sup>

Para concluir, no corresponde a Parques Nacionales Naturales de Colombia asumir el pago del impuesto predial del lote de mayor extensión “La Paulina” pues, por las razones expuestas, no se trata de un bien fiscal. Ahora bien, respecto de las tres segregaciones registrales del predio “La Paulina” se tiene que el lote No. 080-42761 cumple los requisitos de la exclusión tributaria del artículo 137 de la Ley 488 de 1998, pues está a nombre del Ministerio del Ambiente y se encuentra en un área protegida del Sistema.

Mientras tanto, sobre los lotes con folio No.080-44086 y 080-44085 –se reitera– que no están a nombre Parques Nacionales Naturales de Colombia o de otra entidad pública y no han sido adquiridos “a cualquier título” por alguna de ellas. En ese sentido, y como se deduce de los artículos 54 y 60 de la Ley 1430 de 2010, Parques Nacionales Naturales Colombia no puede considerarse sujeto pasivo del impuesto predial para el caso en comento. De hecho, en aquella circunstancia en la que estos lotes registraran a nombre de la entidad, se entendería –de nuevo– que opera la exclusión del artículo 137 de la Ley 488 de 1998 ya que se trataría de predios al interior del SPNN y a nombre de una entidad pública.

Cordialmente,

TRAMITADO VÍA ORFEO

**ANDREA NAYIBE PINZÓN TORRES**

Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Proyecto: Liliana Ávila y Mayra Luna – OAJ

<sup>7</sup> Al respecto revisar los artículos 54 y 60 de la Ley 488 de 1998.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400

www.parquesnacionales.gov.co