



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN CUARTA**

**Magistrado Ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

Bogotá, D. C., tres (3) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

**Referencia:** 130012331000200900087 01  
**Radicado:** 20080  
**Actor:** Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A.  
(Fiducoldex)  
**Demandado:** Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias

**FALLO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 14 de febrero de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que dispuso:

PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin costas de instancia.

TERCERO: Una vez en firme esta providencia, procédase al archivo del expediente, dejando las anotaciones y constancias de rigor<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Folios 602 (vuelto) y 603.



## **I. ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

- El 20 y el 21 de septiembre de 2007, Fiducoldex –obrando como vocera y administradora del Fideicomiso de Promoción de Exportaciones (Proexport)– solicitó al Distrito de Cartagena que para los años gravables 2007, 2008 y 2009 exonerara de impuesto predial y de sobretasa ambiental al inmueble denominado Centro de Convenciones de Cartagena de Indias Julio César Turbay Ayala, identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832 y cédula catastral 010102220001000.
- Por Resolución 822 del 12 de octubre de 2007, el Distrito de Cartagena denegó dicha solicitud.
- Fiducoldex interpuso recurso de reposición contra la Resolución 822 de 2007.
- El Distrito de Cartagena, mediante Resolución 791 del 20 de octubre de 2008, resolvió el recurso de reposición, en el sentido de confirmar la Resolución 822 de 2007 y declarar que sobre el inmueble identificado con matrícula catastral 010102220001000 debe pagarse el impuesto predial y la sobretasa ambiental, por los años gravables 2007 a 2009.



- Por Resolución 944 de 26 de noviembre de 2008, el Distrito de Cartagena corrigió la numeración de la Resolución 791 de 2008 y, por tanto, a ese acto le fue asignado el número 794.

## **II. ANTECEDENTES PROCESALES**

### **2.1. LA DEMANDA**

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Fiducoldex formuló las siguientes pretensiones:

- a. Se declare la nulidad de la Resolución No. 0822 del 12 de octubre de 2007 expedida por el Alcalde Mayor de Cartagena (E).
- b. Se declare la nulidad de la Resolución No. 0794 del 20 de octubre de 2008, tal y como fue corregido su número frente al inicialmente asignado correspondiente al 0791, expedida por la Alcaldesa Mayor de Cartagena (E), por la cual se resuelve un recurso de reposición contra la Resolución No. 822 del 12 de octubre de 2007.
- c. Se declare la nulidad de la Resolución No. 0944 del 26 de noviembre de 2008 que corrigió el número de la Resolución de que trata el literal anterior, expedida por la Alcaldesa Mayor de Cartagena (E).
- d. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, se restablezca el derecho a FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. FIDUCOLDEX NIT. 830.054.060-5 quien actúa en calidad de vocero y administrador del Fideicomiso de Promoción de Exportaciones PROEXPORT COLOMBIA, declarando la procedencia de la exención del impuesto predial de los años

gravables 2007, 2008 y 2009, así como la improcedencia de la sobretasa del medio ambiente, respecto del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832, en el cual funciona el Centro de Convenciones de Cartagena de Indias Julio César Turbay Ayala<sup>2</sup>.

### **2.1.1. Normas violadas**

La sociedad demandante citó como normas violadas, las siguientes:

- Artículos 6, 29, 83, 228, 243, 314 y 315 de la Constitución Política.
- Artículo 66 de la Ley 383 de 1997.
- Artículo 59 de la Ley 788 de 2002.
- Artículo 44 de la Ley 99 de 1993.
- Artículo 720 del Estatuto Tributario.
- Artículo 48 de la Ley 720 de 1996.
- Artículo 91 de la Ley 136 de 1994.
- Artículos 1 y 50 del Decreto 01 de 1984.
- Artículo 20 del Acuerdo 30 de 2001.
- Acuerdo 42 de 2004.
- Artículo 395 del Acuerdo 41 de 2006.
- Acuerdo 70 de 1995.
- Artículo 69 del Acuerdo 44 de 1999.

### **2.1.2. Concepto de la violación**

---

<sup>2</sup> Folio 42.



### **2.1.2.1. De la vulneración del debido proceso en la expedición de los actos cuestionados**

La parte actora dijo los actos cuestionados son nulos porque, en los términos del artículo 84 del Decreto 01 de 1984, infringen las normas en que deberían fundarse.

Que, según los artículos 66 de la Ley 383 de 1997 y 59 de la Ley 788 de 2002, los municipios y distritos deben adoptar el procedimiento previsto en el Estatuto Tributario Nacional para efecto de las discusiones en temas de impuestos. Que, por tanto, el recurso de reconsideración era el procedente para cuestionar la decisión de no exonerar de impuesto predial al inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832. Que, sin embargo, la parte demandada solo permitió la interposición del recurso de reposición.

Que esa circunstancia derivó en que se redujera considerablemente el término para recurrir, pues el contribuyente cuenta con dos meses para interponer recurso de reconsideración (artículo 720 del Estatuto Tributario Nacional) y con apenas cinco días para presentar el de reposición (artículo 50 del Decreto 01 de 1984).

Que, en sentencia T-1013 de 1999, la Corte Constitucional señaló que las entidades territoriales deben aplicar el procedimiento del Estatuto Tributario Nacional para efecto de las discusiones sobre impuestos.



Que lo expuesto también denota que el Distrito de Cartagena desconoció el artículo 395 del Acuerdo 41 de 2006, que también señala que el recurso de reconsideración es el procedente para discutir los actos dictados por la administración tributaria distrital.

**2.1.2.2. Del desconocimiento de las normas que exoneran de impuesto predial al inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832**

La demandante alegó que el literal e) del artículo 2-35 del Acuerdo 82 de 1993 estableció que los inmuebles donde funcionan centros de convenciones están exonerados del impuesto predial, por el término de cinco años. Que, posteriormente, el numeral 4° del artículo 69 del Acuerdo 44 de 1999 previó una exención del impuesto predial para los inmuebles de propiedad del Estado destinados al funcionamiento de centros de convenciones, también por el término de cinco años.

Informó que, mediante Resolución 1499 del 29 de diciembre de 2000, el distrito de Cartagena exoneró de impuesto predial al inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832, por los años gravables 2000 a 2004.

Explicó que, posteriormente, el parágrafo del artículo 20 del Acuerdo 30 de 2001 estableció lo siguiente: *«las exoneraciones que hayan sido reconocidas por la administración distrital antes del presente acuerdo, tendrán como*



*vigencia la señalada en la norma que las consagró»<sup>3</sup>*. Que, por consiguiente, la exoneración de impuesto predial debe tenerse por extendida a los años gravables 2005 a 2009.

Que, además, el Acuerdo 42 del 31 de diciembre de 2004 ratificó la exención prevista en el artículo 20 del Acuerdo 30 de 2001.

Alegó que el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832 no está gravado con impuesto predial para los años 2007 a 2009, pues cumplió los requisitos para recibir ese beneficio, por tratarse de un centro de convenciones.

Que no era necesario que Fiducoldex obtuviera un nuevo reconocimiento de la exención para los años 2007 a 2009, toda vez que los Acuerdos 30 de 2001 y 42 de 2004 prorrogaron de manera automática el efecto de la Resolución 1499 de 2000. Que el reconocimiento del distrito solo era exigible a los centros de convenciones que no lo tuvieran.

Que, el 20 y el 21 de septiembre de 2007, Fiducoldex tuvo que pedir el reconocimiento de la exención para los años 2007 a 2009 porque funcionarios del distrito de Cartagena indicaron a los medios de comunicación que el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832 debía impuesto predial. Que la solicitud frente a los años 2007 a 2009 fue oportuna, por cuanto no habían vencido esos periodos gravables.

---

<sup>3</sup> Folio 26.



Que la Corte Constitucional, en sentencia C-006 de 1998, señala que las normas que derogan tributos tienen efecto inmediato y, por consiguiente, la solicitud de exención formulada por Fiducoldex debía reconocerse para los años 2007 a 2009.

Que si bien la solicitud fue presentada con posterioridad a la derogatoria del Acuerdo 42 de 2004, lo cierto es que no reconocer la exención prorrogada por esa norma desconocería el principio de prevalencia del derecho sustancial, por cuanto es claro que beneficiaba al inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832, al punto de haber sido reconocida mediante Resolución 1499 de 2004.

Que, de hecho, el Acuerdo 13 del 26 de mayo de 2006 (que derogó el Acuerdo 42 de 2004) no tiene efecto inmediato, puesto que, en todo caso, el beneficio tributario reclamado tenía efecto hasta el año 2009. Que, por tanto, dicho beneficio solo desapareció desde la vigencia fiscal 2010.

Que los actos cuestionados debían reconocer el beneficio reclamado, toda vez que Fiducoldex tenía la expectativa legítima de que ese beneficio se extendía hasta el año gravable 2009. Que el Distrito de Cartagena está obligado a respetar las expectativas creadas en favor de los contribuyentes del impuesto predial.



Que, por último, en sentencia del 28 de julio de 2000<sup>4</sup>, el Tribunal Administrativo de Bolívar decidió un caso similar, en el sentido de proteger la expectativa creada en favor de los contribuyentes del impuesto predial.

### **2.1.2.3. De la improcedencia de la sobretasa ambiental**

La actora alegó que la sobretasa ambiental no es exigible sobre el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832, pues el acuerdo que la creó no fue publicado. Que, en efecto, el Acuerdo 70 de 1995 no fue publicado por el Distrito de Cartagena y, por ende, nunca entró en vigencia.

Que, además, el Acuerdo 70 de 1995 fue derogado por el Acuerdo 41 del 21 de diciembre de 2003, de modo que la sobretasa ambiental no estaba vigente para los años 2007 a 2009.

Que respecto del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832 no debe pagarse sobretasa ambiental, puesto que ese gravamen es accesorio al impuesto predial. Es decir, que la aludida sobretasa solo se predica respecto de los inmuebles sujetos a impuesto predial, pero eso no ocurre en el sub lite, por virtud de la exoneración establecida por el Acuerdo 42 de 2004 para los años 2005 a 2009.

---

<sup>4</sup> Expediente 9473.



Que el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 claramente da a entender que la sobretasa ambiental solo debe cobrarse a los inmuebles gravados con impuesto predial.

Que, en sentencia del 12 de octubre de 2006<sup>5</sup>, el Consejo de Estado advirtió que la sobretasa ambiental es accesoria al impuesto predial, de modo que no es exigible cuando no existe obligación de pagar el impuesto predial.

## **2.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **2.2.1. Distrito de Cartagena**

#### **2.2.1.1. Excepción previa (inepta demanda)**

El Distrito de Cartagena propuso la excepción previa de inepta demanda, por cuanto, a su juicio, la parte actora omitió agotar el requisito de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009.

#### **2.2.1.2. Del fondo del asunto**

##### **2.2.1.2.1. De la improcedencia de la exención del impuesto predial para los años 2007 a 2009**

El Distrito de Cartagena se opuso a las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Para tal fin, alegó:

---

<sup>5</sup> Expediente 14438.



Que el párrafo del artículo 20 del Acuerdo 30 de 2001 no prorrogó la exención de impuesto predial prevista para los centros de convenciones y, por tanto, la Resolución 1944 de 2000 solo tuvo efecto hasta el año gravable 2004.

Que si bien el artículo 1° del Acuerdo 42 de 2004 nuevamente exoneró a los centros de convenciones del pago del impuesto predial de los años 2005 a 2009, lo cierto es que eso no significa que se prorrogara el reconocimiento realizado en la Resolución 1944 de 2000.

Que el artículo 1° del Acuerdo 42 de 2004 estableció que para beneficiarse de la exoneración debía formularse solicitud a la administración y dictarse un acto de aprobación antes del inicio de la vigencia fiscal. Que, por consiguiente, Fiducoldex debía solicitar la expedición de un nuevo acto para efecto de beneficiarse de la exoneración en los años gravables 2007 a 2009.

Que, sin embargo, Fiducoldex solicitó el reconocimiento del beneficio de manera extemporánea, pues lo hizo con posterioridad a la expedición del Acuerdo 13 de 2006, que derogó el beneficio previsto en el Acuerdo 42 de 2004. Es decir, la exención es improcedente porque había desaparecido para el momento en que fue solicitada.

Que Fiducoldex tampoco demostró que estuviera legitimada para reclamar la exención de impuesto predial sobre el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832.

#### **2.2.1.2.2. De la sobretasa ambiental**



El distrito adujo que sobre el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832 debe pagarse la sobretasa ambiental, pues así lo establecen la Ley 99 de 1993 y el Acuerdo 70 de 1995.

Que la sobretasa ambiental no es accesoria al impuesto predial, toda vez que no se calcula sobre el importe de ese impuesto, sino sobre el avalúo catastral, a la tarifa del 1,5 ‰.

Que, además, no existe acto que exonere al inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832 del pago de la sobretasa ambiental.

Que la exoneración prevista en la Resolución 1499 de 2000 solo se refirió al impuesto predial. Que, de hecho, ese acto es inmodificable porque quedó en firme y no puede ser objeto de control judicial, por haber caducado la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

## **2.2.2. Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique)<sup>6</sup>**

### **2.2.2.1. Excepción previa (caducidad)**

Cardique dijo que se configuró la caducidad frente al acto que denegó la exención frente a la sobretasa ambiental, esto es, la Resolución 1499 de

---

<sup>6</sup> Vinculada mediante auto del 15 de diciembre de 2009, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, en atención a que la decisión que se tomara en el asunto podría afectarla, por ser la beneficiaria de la sobretasa ambiental.



2000. Que, por lo tanto, esa sobretasa no puede ser objeto de discusión en el presente proceso judicial.

#### **2.2.2.2. Del fondo del asunto**

Cardique explicó que no es procedente la exención de la sobretasa ambiental, toda vez que no es accesoria al impuesto predial.

Que esa sobretasa no está sujeta a la voluntad de los municipios o distritos, toda vez que la Constitución Política (artículo 317) y la Ley 99 de 1993 la crearon en favor de las corporaciones autónomas regionales.

### **2.3. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante sentencia del 14 de febrero de 2013, denegó las pretensiones de la demanda. Esa decisión se sustentó en las consideraciones que se resumen enseguida:

#### **2.3.1. De la excepción previa de inepta demanda por falta de agotamiento de conciliación prejudicial**

El a quo explicó que en el sub lite no puede exigirse la conciliación prejudicial, toda vez que, según los artículos 70 de la Ley 446 de 1998 y 2 del Decreto 1716 de 2009, no debe agotarse cuando el conflicto es de carácter tributario. Que no existe duda sobre el carácter tributario del presente asunto, por cuanto la parte actora cuestiona actos referidos al impuesto predial.



### **2.3.2. De la excepción previa de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho**

El tribunal adujo que tampoco es procedente la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, puesto que en el *sub lite* no se cuestiona la legalidad de la Resolución 1499 de 2000. Que, es decir, la caducidad no puede contabilizarse desde la notificación de ese acto, por cuanto no fue objeto de la demanda promovida por Fiducoldex.

### **2.3.3. De la presunta vulneración del debido proceso en la expedición de los actos cuestionados**

El a quo manifestó que si bien el distrito demandado se equivocó al no conceder el término de dos meses para interponer el recurso de reconsideración, lo cierto es que no se configuró la vulneración del debido proceso, pues, en todo caso, Fiducoldex pudo ejercer las garantías de defensa y contradicción frente a los actos que denegaron la exención del impuesto predial por los años 2007 a 2009.

Que la nulidad por violación del derecho al debido proceso no se configura, por cuanto el error cometido por la autoridad demandada no comporta una grave afectación a las garantías que componen ese derecho, tales como la defensa y la contradicción.

#### **2.3.4. De la procedencia de la exención del impuesto predial por los años 2007 a 2009**

El tribunal dijo que, mediante sentencia del 20 de noviembre de 2010<sup>7</sup>, el Tribunal Administrativo de Bolívar anuló el artículo 16 del Acuerdo 13 del 16 de mayo de 2006, que derogó el Acuerdo 42 del 31 de diciembre de 2004, que, a su vez, preveía la exención de impuesto predial para los centros de convenciones en los años gravables 2005 a 2009.

Que, según el precedente fijado por el Consejo de Estado, los efectos de esa nulidad son a futuro, esto es, a partir de la ejecutoria de la sentencia que la declaró (13 de diciembre de 2010).

Que, en ese contexto, debe concluirse que para la fecha de presentación de la solicitud de exención del impuesto predial (21 de septiembre de 2007) estaba vigente el Acuerdo 13 de 2006.

Que era procedente que se denegara la exención reclamada, pues para la fecha de presentación de la solicitud estaba derogado el beneficio y no se había consolidado el derecho a recibirlo, en tanto no había sido presentada la solicitud ni expedida la aprobación de la entidad demandada, tal y como lo exigen los Acuerdos 30 de 2001 y 42 de 2004.

Que, según la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, las exenciones solo se materializan o consolidan cuando, en el término de

---

<sup>7</sup> Expediente 130012331001200800069 00.



vigencia de las normas que los conceden, el contribuyente cumple los requisitos para recibirlas. Que las exenciones consolidadas no pueden desaparecer ante la derogatoria de la norma que las concedió, sino que permanecen vigentes hasta el vencimiento del respectivo término.

Que no puede entenderse que el reconocimiento efectuado en la Resolución 1499 de 2000 tenga efectos para los años 2007 a 2009, toda vez que no es cierto que los Acuerdos 30 de 2001 y 42 de 2004 extendieran la vigencia de ese acto. Que, de hecho, el Acuerdo 30 de 2001 derogó la norma que sustentó la Resolución 1499 de 2000, esto es, el Acuerdo 44 de 1999.

Que el artículo 20 del Acuerdo 30 de 2001 estableció que *«las exoneraciones que hayan sido reconocidas por la administración distrital antes del presente acuerdo, tendrán como vigencia la señalada en la norma que las consagró»*<sup>8</sup>. Que, por consiguiente, es claro que la Resolución 1499 de 2000 tiene efecto para los años 2000 a 2004 y no para los años gravables 2007 a 2009.

### **2.3.5. De la sobretasa ambiental**

Que la norma aplicable a la sobretasa ambiental es el Acuerdo 41 del 21 de diciembre de 2006, cuyo artículo 234 dispuso que la sobretasa ambiental se cobra sobre el avalúo catastral de los predios objeto de impuesto predial, a la tarifa del 1,5 ‰.

Que esa norma debe interpretarse en armonía con los artículos 317 de la Constitución Política, 44 de la Ley 99 de 1993 y 1° del Decreto 1339 de 1994,

---

<sup>8</sup> Folio 602 (vuelto).



que señalan que la sobretasa ambiental no es un impuesto o tributo independiente, por cuanto corresponde a una porción del impuesto predial. Que, es decir, la exoneración de impuesto predial deriva también en la exoneración de la mencionada sobretasa.

Que Fiducoldex debía pagar la sobretasa ambiental correspondiente al inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832, puesto que, como se vio, para los años 2007 a 2009 debía pagar impuesto predial.

## **2.4. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante apeló la sentencia de primera instancia. En general, reiteró los argumentos expuestos en la demanda y agregó lo siguiente:

### **2.4.1. De los presuntos errores cometidos en la valoración probatoria de primera instancia**

Dijo que el a quo no tuvo en cuenta que en el proceso no se demostró que el Acuerdo 70 de 1995, que sustenta la sobretasa ambiental, entró en vigencia, toda vez que no se aportó la constancia de publicación.

Que el artículo 234 del Acuerdo 41 de 2006 no puede justificar el cobro de la sobretasa ambiental, puesto que se limitó a mantener la sobretasa ambiental prevista en el Acuerdo 70 de 1995 y lo cierto es que no puede mantenerse una norma que no ha entrado en vigencia, por falta de publicación.



Que tampoco se evidenció que el Acuerdo 42 de 2004 fuera derogado, pues en el expediente no obra constancia de publicación del Acuerdo 13 de 2006. Que el distrito demandado tenía la obligación de demostrar que el Acuerdo 42 de 2004 fue derogado, toda vez que es una norma de carácter local.

#### **2.4.2. De la omisión de estudio de un argumento planteado por el distrito de Cartagena**

La parte recurrente alegó que el tribunal de primera instancia no se pronunció sobre la presunta falta de legitimación de Fiducoldex para reclamar la exención del impuesto predial del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832, alegada por el distrito demandado. Que ese argumento evidencia la intención de vulnerar el debido proceso por parte de la parte demandada, toda vez que no fue utilizado para denegar la aludida exención.

#### **2.4.3. De la presunta vulneración del debido proceso**

La demandante adujo que sí se evidencia la vulneración del debido proceso en la expedición de los actos cuestionados, puesto que el distrito de Cartagena no concedió el término legalmente previsto para recurrir la decisión de denegar la exención del impuesto predial de los años 2007 a 2009. Que concedió el término previsto para el recurso de reposición (5 días), cuando lo procedente era remitirse al recurso de reconsideración (dos meses).



Que ese no es un error menor, toda vez que las normas procesales son de orden público.

#### **2.4.4. De la procedencia de la exoneración del impuesto predial**

Fiducoldex manifestó que no es cierto que la declaratoria de nulidad del artículo 16 del Acuerdo 13 de 2006 tenga efectos a futuro, pues el Consejo de Estado, en casos de objeciones de legalidad propuestas por alcaldes y gobernadores, ha señalado que los efectos de la nulidad se retrotraen al momento de expedición del acto ilegal<sup>9</sup>. Que, por consiguiente, debe entenderse que todos los efectos de dicho acuerdo desaparecieron del mundo jurídico, incluida la derogatoria del Acuerdo 42 de 2004.

Que, de hecho, la sentencia que anuló el artículo 16 del Acuerdo 13 de 2006 reconoce que la derogatoria de exenciones tributarias consolidadas desconoce los principios de confianza legítima y buena fe. Que esos principios fueron los que justamente desconocieron los actos cuestionados, por cuanto es procedente exonerar de impuesto predial al inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832, por los años 2007 a 2009.

Que, contra lo advertido por el *a quo*, es claro que los Acuerdos 30 de 2001 y 42 de 2004 sí extendieron el término de vigencia de la Resolución 1499 de 2000, toda vez que ratificaron la exención de impuesto predial para los centros de convenciones.

---

<sup>9</sup> La parte recurrente citó las sentencias del 10 de marzo de 2011 (expediente 18330) y del 5 de diciembre de 2011 (expediente 18270).



## 2.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**La sociedad demandante** reiteró los argumentos presentados en el recurso de apelación.

**La entidad demandada** dijo que se remitía a los argumentos expuestos en la respuesta a la demanda y pidió que se confirmara la sentencia apelada.

**El Ministerio Público** pidió que se revocara la sentencia apelada y, en su lugar, se declarara la nulidad de los actos cuestionados. En ese sentido, dijo:

Que la discusión sobre la falta de publicación del Acuerdo 70 de 1995 no es relevante, pues, en todo caso, para los años 2007 a 2009 la sobretasa ambiental estaba regulada en el artículo 234 del Acuerdo 41 de 2006.

Que tampoco se evidencia la vulneración del derecho al debido proceso, por cuanto si bien la autoridad demandada incurrió en error al no conceder el término de dos meses para formular el recurso de reconsideración, lo cierto es que Fiducoldex contó con la oportunidad de ejercer las garantías de defensa y de contradicción frente al acto que denegó la exención del impuesto predial del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832.

Que, sin embargo, al *a quo* no le asiste razón en lo referido al tema de los efectos de la nulidad del artículo 16 del Acuerdo 13 de 2006, que derogó el



beneficio reclamado por Fiducoldex. Que la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia del 25 de septiembre de 2006<sup>10</sup>, estableció que la nulidad tiene efectos *ex tunc*, esto es, se retrotraen al momento en que nació el acto ilegal, salvo en casos en que la situación se encuentre consolidada.

Que los actos cuestionados no constituyen situaciones jurídicas consolidadas, puesto que se encuentran en discusión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Que la exoneración del impuesto predial debe entenderse vigente para los años 2007 a 2009, pues el Tribunal Administrativo de Bolívar anuló el acto que la derogó: el artículo 16 del Acuerdo 13 de 2006. Que debe entenderse que la declaratoria de nulidad de esa norma implica que el Acuerdo 42 de 2004 no haya sido derogado.

### **3. CONSIDERACIONES**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 14 de febrero de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que denegó las pretensiones de la demanda.

#### **1. Planteamiento del problema jurídico**

Fiducoldex interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho

---

<sup>10</sup> Expediente 14134.



contra las Resoluciones 822 del 12 de octubre de 2007 y 794<sup>11</sup> del 20 de octubre de 2008, que denegaron la exención de impuesto predial y de sobretasa ambiental del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832, por los años gravables 2007 a 2009.

Los problemas jurídicos a resolver son los siguientes:

- (i) ¿El Distrito de Cartagena vulneró el debido proceso en el trámite de expedición de los actos cuestionados?
- (ii) ¿Para los años 2007 a 2009, el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832 puede ser exonerado del pago de impuesto predial?
- (iii) ¿Era exigible para los años gravables 2007 a 2009 la sobretasa ambiental?

## **2. De la supuesta vulneración del debido proceso en la expedición de los actos cuestionados**

### **2.1. Del debido proceso y la expedición irregular de actos administrativos<sup>12</sup>**

---

<sup>11</sup> Originalmente ese acto fue identificado con el número 791, pero, por Resolución 944 de 26 de noviembre de 2008, el distrito de Cartagena le asignó el número el número 794.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 18 de julio de 2011, expediente 110010327000200600044-00 (16191), magistrado ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



El derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, es una garantía para equilibrar la relación autoridad - libertad, relación que surge entre el Estado y los asociados, y está prevista en favor de las partes y de los terceros interesados en una actuación administrativa o judicial. Según dicha norma, el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos:

- i) El derecho al juez natural o funcionario competente.
- ii) El derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio o procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa.
- iii) Las garantías de audiencia y defensa, que, desde luego, incluyen el derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa técnica, el derecho a un proceso público y sin dilaciones, el derecho a que produzca una decisión motivada, el derecho a impugnar la decisión y la garantía de *non bis in ídem*.

La expedición irregular de los actos administrativos atañe, precisamente, al derecho a ser juzgado según las formas propias de cada procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación administrativa.



No obstante, no toda irregularidad constituye causal de invalidez de los actos administrativos. Para que prospere la causal de nulidad por expedición irregular es necesario que la irregularidad sea grave pues, en principio, en virtud del principio de eficacia, hay irregularidades que pueden sanearse por la propia administración, o entenderse saneadas, si no fueron alegadas. Esto, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

En ese sentido, en la sentencia del 16 de octubre de 2014<sup>13</sup>, la Sala precisó lo siguiente:

4.7.- No todo desacato de las formalidades previstas en el ordenamiento jurídico para la expedición de los actos administrativos puede catalogarse como una afectación al debido proceso, de la misma manera que se ha sostenido, que no cualquier irregularidad apareja la nulidad de la decisión. Debe tratarse del desconocimiento de formalidades de índole sustancial que afecten el núcleo esencial del debido proceso y, en especial, el del derecho de defensa.

Cuando las formalidades son consagradas por el ordenamiento en interés de la organización administrativa, su quebranto, en principio, no vulnera el debido proceso y tampoco conduce a la anulación del acto, pero, si las formalidades se prevén en beneficio del administrado o para la salvaguardia de claros principios constitucionales o legales (llámense también sustanciales), su pretermisión implica violación al debido proceso e ilegalidad de la decisión.

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Sentencia del 16 octubre de 2014. Radicación: 25000-23-27-000-2011-00089-01 (19611). Demandante: Alianza Fiduciaria S.A. Como Vocera Del Fideicomiso Lote Montoya. Demandado: Distrito Capital De Bogotá.



4.8.- Este criterio ha sido aceptado de tiempo atrás por la doctrina. Así, entre nosotros, Mario Rodríguez Monsalve explica:

“La forma dice relación principalmente con los procedimientos, que básicamente pueden clasificarse en técnicos o de gestión, y en propiamente administrativos. Los primeros tienden a proteger los propios intereses de la Administración, tales como las consultas previas a organismos asesores, los debates en los cuerpos colegiados, etc. Los segundos están constituidos por la serie coordinada de actuaciones preparatorias de una decisión, en virtud de la cual se ha de reconocer un derecho o de imponer una carga a una persona”<sup>14</sup>.

Tal como se advierte, este autor clasifica las formas según los intereses a los cuales se dirigen a proteger los procedimientos. Lo que no es más que la regla que acaba de esbozarse, merced a la cual, si dichos procedimientos amparan los intereses administrativos (técnicos o de gestión), la violación de sus formas no necesariamente conduce a la nulidad del acto, pero si imponen una carga o reconocen un derecho al ciudadano (propiamente administrativos) –en otros términos, si se trata de formas que de alguna manera afectan la realidad jurídica del administrado– su no acatamiento se refleja en la nulidad de la decisión irregularmente expedida.

Según lo anterior, dentro del trámite para la emisión de un acto administrativo se identifican procedimientos técnicos o de gestión –regidos por formalidades no sustanciales que no afectan necesariamente su validez– y procedimientos propiamente administrativos –caracterizados por la existencia de formalidades sustanciales–, cuya inobservancia por la autoridad genera consecuencias más gravosas para el acto final, por consistir en la violación de requisitos que se encuentran establecidos como garantía de los derechos del administrado<sup>15</sup>, y que, en el plano de la tutela

---

<sup>14</sup> RODRÍGUEZ MONSALVE, Mario. Notas para un curso de derecho administrativo general. Medellín: Universidad de Medellín, 1989, p. 28.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 44.



efectiva de los derechos, tornan imperiosa la protección del debido proceso.

4.9.- También Michel STASSINOPOULUS manifiesta que sólo la violación de las formas sustanciales genera la nulidad del acto, con prescindencia de la fuente que consagre la formalidad. Veamos:

“Por consiguiente sólo el criterio de fondo puede ser útil. Esto significa que el Juez debe apreciar cada caso y buscar el fin mirado por la formalidad, a saber cuál es la garantía por débil que ella sea introducida a favor de los administrados, cuáles serían las consecuencias reales de su omisión y en último lugar cuales son las dudas que esta omisión dejaría en cuanto a la legalidad del acto. En esta apreciación la presunción está siempre a favor del carácter sustancial de las formalidades siguiendo el principio de que la “leges perfectae” es la regla en el derecho público y por consiguiente la omisión de la formalidad entraña lo más a menudo nulidad del acto. Tal es el caso de los conceptos previos, de las disposiciones de funcionarios o el secreto relativo a las gestiones de toda clase, de la comunicación del expediente en los procesos disciplinarios etc.

A título excepcional se consideran como formalidades no sustanciales: la firma de un proceso verbal por el secretario al lado de la firma del presidente, el anuncio de una modificación inminente al plan de alineamiento si resulta del expediente que los interesados a pesar de esta omisión tenían conocimiento de la medida contemplada, la falta de mención en el proceso verbal de que la sesión tuvo lugar a determinada hora etc.

Hay otras formalidades de carácter mixto cuya violación no entraña nulidad sino cuando el administrado puede demostrar que esta violación ha tenido realmente consecuencias dañinas para sus intereses. Citemos un ejemplo suponiendo que la ley impone que la publicación previa de un documento debe tener lugar un mes antes de la emisión del acto, si ella ha tenido lugar sólo veinte días antes de la emisión no resultará la nulidad del acto si se demuestra que los

interesados tuvieron conocimiento de ese documento y se sirvieron de él a voluntad. En este caso podemos decir que la formalidad se subdivide en dos partes la publicación es aquí esencial pero el plazo no lo es, a menos que su violación haya realmente perjudicado los intereses del administrado”<sup>16</sup>.

4.10.- Obsérvese, pues, que la doctrina extranjera asocia el concepto de formalidad sustancial a la función de garantía a favor de los intereses del administrado<sup>17</sup>, de ahí que la inobservancia de éstas configuren irregularidades merecedoras de sanción con la nulidad del acto administrativo, pues, de lo contrario, se caería en un formalismo extremo que colisionaría con la salvaguarda de otros intereses igualmente relevantes, como son los fines estatales que guían la actuación de las autoridades públicas.

Naturalmente que a ese criterio o pauta, habría que agregar, en primer lugar, el que podría denominarse legal, entendiendo por tal aquel vicio o irregularidad que el legislador explícitamente considere como causal de nulidad del acto, pues, en esas circunstancias, la formalidad debe calificarse como sustancial.

Esta idea conduce, necesariamente, a reconocer que si la omisión o cumplimiento irregular de las formas sustanciales es lo único que, en principio, acarrea la invalidez de la decisión administrativa, con mayor razón, será también lo único que cause un menoscabo del debido proceso, pues carecería de lógica avalar la legalidad del procedimiento y no obstante declarar vulnerado con él un derecho fundamental.

---

<sup>16</sup> STASSINOPOULUS, Michel D. *Tratado de los actos administrativos*. Traducción del francés de Mario Rodríguez Monsalve, p. 115-116

<sup>17</sup> Cfr. VEDEL, Georges. *Derecho Administrativo*. Traducción de la 6ª ed. francesa. Madrid: Aguilar, 1980, p. 496. Según este autor: “Se debe considerar en primer lugar como sustancial todo requisito formal que tenga por objeto garantizar los derechos de los administrados; (...) Por el contrario, constituyen requisitos de forma no sustanciales los que no han sido promulgados con objeto de garantizar los derechos de los administrados o cuya intervención no hubiera modificado el sentido de la decisión impugnada”. *Ibid.*, p. 496.



Se dice que, en principio, porque la regla que se desarrolla en la presente providencia no es absoluta. En cada caso deberá revisarse cuál fue la formalidad omitida o vulnerada y cuál es la finalidad de la misma, para efectos de determinar si es nulo o no el acto demandado.

Adicional a todo lo dicho, para que se configure la violación al derecho al debido proceso también es menester que se haya afectado el núcleo esencial de ese derecho, esto es, que se haya afectado el derecho fundamental de defensa.

## **2.2. De la regulación prevista por el Distrito de Cartagena frente a conflictos relacionados con impuestos**

En atención a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, el Acuerdo 41 del 21 de diciembre de 2006<sup>18</sup>, dictado por el Concejo de Cartagena, adoptó el procedimiento previsto en el Estatuto Tributario Nacional para efecto de las discusiones relacionadas con impuestos.

En lo que interesa, el artículo 395 del Acuerdo 41 de 2006 establece: *«sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales del presente libro y en aquellas normas del Estatuto Tributario Nacional a las cuales remiten sus disposiciones, contra las liquidaciones oficiales, las resoluciones que aplican sanciones y demás actos producidos por la administración tributaria distrital, procede el recurso de reconsideración, el cual se someterá a lo regulado por*

---

<sup>18</sup> Por el cual se dictan disposiciones en materia de impuesto de Cartagena D. T. y C., se armoniza su administración, procesos y procedimientos con el Estatuto Tributario Nacional, se expide el Estatuto de Rentas Distrital o cuerpo jurídico de las normas sustanciales y procedimentales de los tributos distritales y se dictan otras disposiciones de carácter tributario.



*los artículos 720, 722 a 725, 729 a 733 del Estatuto Tributario Nacional»<sup>19</sup>.*

Es decir, contra las decisiones adoptadas por la administración de impuestos del Distrito de Cartagena procede el recurso de reconsideración, que deberá interponerse en el término previsto en el artículo 720 del Estatuto Tributario Nacional, esto es, en los dos meses siguientes a la notificación del respectivo acto.

### **2.3. De los hechos relevantes probados para efecto de resolver el primer problema jurídico**

En el expediente está demostrado lo siguiente:

- El 20 y el 21 de septiembre de 2007, Fiducoldex pidió al Distrito de Cartagena que para los años gravables 2007, 2008 y 2009 eximiera de impuesto predial y de sobretasa ambiental al inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832<sup>20</sup>.
- Mediante Resolución 822 del 12 de octubre de 2007, el Distrito de Cartagena denegó dicha solicitud e informó a la sociedad actora que podía interponer recurso de reposición en los cinco días siguientes a la notificación<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Folio 402.

<sup>20</sup> Folios 106 a 109.

<sup>21</sup> Folios 110 a 116.

- Fiducoldex interpuso recurso de reposición contra la Resolución 822 de 2007<sup>22</sup>.
- Por Resolución 791 del 20 de octubre de 2008, el Distrito de Cartagena confirmó la Resolución 822 de 2007<sup>23</sup>.

#### **2.4. De la solución al primer problema jurídico planteado**

La Sala advierte que, en efecto, el Distrito de Cartagena se equivocó al señalar que el recurso de reposición era el procedente para cuestionar la Resolución 822 de 2007, pues, según el Acuerdo 41 de 2006 y el Estatuto Tributario Nacional, el recurso procedente era el de reconsideración. Por lo mismo, la autoridad demandada redujo el término para recurrir, dado que para el de reposición son cinco días y para el de reconsideración son dos meses.

Sin embargo, no se advierte que esa irregularidad derive en la nulidad de los actos cuestionados, toda vez que no se comprometieron, de manera relevante, las garantías que componen el derecho al debido proceso. Si bien hubo un error en la identificación del recurso y el término otorgado para presentarlo, lo cierto es que Fiducoldex pudo recurrir y obtener un pronunciamiento de la administración frente a sus inconformidades.

---

<sup>22</sup> Folios 118 a 135.

<sup>23</sup> Folios 136 a 156.



El hecho de la disminución del término para recurrir no es suficiente para decretar la nulidad de los actos cuestionados, puesto que la parte actora no explicó de qué manera esa situación afectó el ejercicio de la garantía de defensa. Fiducoldex se limitó a señalar que la disminución del término fue considerable, pero no se evidencia que eso impidiera ejercer de manera efectiva el derecho de defensa.

El error cometido por el Distrito de Cartagena no afecta la finalidad de las normas procesales: la realización de las normas sustanciales, pues no impidió el pronunciamiento del Distrito de Cartagena frente a las inconformidades de Fiducoldex.

Queda resuelto el primer problema jurídico, no se configuró la nulidad de los actos cuestionados por vulneración del debido proceso.

### **3. Segundo problema jurídico. De la procedencia de la exención de pago del impuesto predial y de la sobretasa ambiental para los periodos 2007 a 2009**

#### **3.1. De la exoneración del impuesto predial en el Distrito de Cartagena**

El artículo 2-35 del Acuerdo 82 del 23 de diciembre de 1993 [literal e], dictado por el Concejo de Cartagena, estableció que, por el término de 5 años, estaría exento del impuesto predial unificado «*el inmueble del Centro de*



*Convenciones de Cartagena de Indias, cuya referencia catastral es el No. 1-01-222-0001-000»<sup>24</sup>. Es decir, el municipio de Cartagena, para los años gravables 1994 a 1998, eximió de impuesto predial el inmueble sobre el que trata la presente controversia.*

El numeral cuarto del artículo 69 del Acuerdo 44 del 29 de diciembre de 1999<sup>25</sup> previó que, por el término de 5 años, quedarían exonerados de impuesto predial «*los inmuebles de propiedad del Estado destinados a funcionamiento de centro de convenciones*»<sup>26</sup>. El párrafo de la norma citada también previó que la exoneración debe reconocerse «*mediante resolución proferida por el alcalde mayor y previa solicitud a la Secretaría de Hacienda Distrital*»<sup>27</sup>.

El artículo 20 del Acuerdo 30 del 31 de diciembre de 2001, por su parte, estableció lo siguiente:

Artículo 20. Exoneraciones:

---

<sup>24</sup> Folio 174.  
Acuerdo 82 del 23 de diciembre de 1993

Artículo 2-35. PREDIOS EXENTOS: ...

e. Por el término de Cinco (5) años, contados a partir del 1º de Enero de 1994, exonerense los siguientes predios, mientras dichos inmuebles sean de propiedad de las entidades descritas a continuación:

- El inmueble del Centro de Convenciones de Cartagena de Indias, cuya referencia catastral es el No. 1-01-222-0001-000 (...)

<sup>25</sup> Por el cual se expide el Estatuto Tributario Distrital.

<sup>26</sup> Folio 191.

<sup>27</sup> *Ibíd.*

Están exonerados del pago del impuesto predial por el término de cinco (5) años, los predios que se especifican seguidamente, para lo cual se requiere, previa la solicitud formulada a la Secretaría de Hacienda, de la expedición del acto administrativo proferido por el alcalde, antes del inicio de la vigencia fiscal y con el cumplimiento de los requisitos legales:

- 1) Las entidades de beneficencia y asistencia pública y utilidad pública de interés social del pago del impuesto predial unificado que recaiga sobre aquellos predios que en su integridad se destinen exclusiva y permanentemente a servicios de bancos de sangre, debidamente aprobados por el Ministerio de Salud Pública y los predios de propiedad de las fundaciones, asociaciones o corporaciones sin ánimo de lucro que se destinen exclusivamente a la atención de asilos de ancianos y mendigos en un número no menor a cincuenta personas, de manera permanente a la salud y/o educación especial de personas epilépticas, con deficiencias físicas y/o mentales y a la rehabilitación y tratamiento de drogadictos.

[...]

- 2) Los inmuebles declarados específicamente como monumentos nacionales por el Concejo de Monumentos Nacionales y/o Ministerio de Cultura y cuando el sujeto pasivo no tenga ánimo de lucro.
- 3) Los predios que sean destinados exclusivamente para la reubicación de los vendedores ambulantes, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el alcalde dentro de los próximos tres (3) meses contados a partir de la sanción del presente acuerdo.

Parágrafo.- Las exoneraciones que hayan sido reconocidas por la administración distrital antes del presente acuerdo, tendrán como vigencia la señalada en norma que las consagró<sup>28</sup>.

Interesa resaltar los siguientes aspectos de esa norma: **(i)** que se abstuvo de

---

<sup>28</sup> Folios 245 (vuelto) y 246.



exonerar de impuesto predial a los inmuebles destinados al funcionamiento de centros de convenciones; **(ii)** que limitó el efecto de las exoneraciones reconocidas previamente, por el término de la norma que las haya sustentado, y **(iii)** que ratificó que para beneficiarse de la exoneración debe existir acto aprobatorio expedido por el alcalde, previa solicitud del interesado.

El artículo primero del Acuerdo 42 del 31 de diciembre de 2004 adicionó el numeral 4) al artículo 20 del Acuerdo 30 de 2001, en el sentido de también exonerar de impuesto predial a los «*inmuebles destinados para el uso de Centros de Convenciones que se encuentren funcionando o llegaren a funcionar en la ciudad de Cartagena de Indias*»<sup>29</sup>, por el término de cinco años (2005 a 2009).

El Concejo de Cartagena, mediante los artículos 16 y 17 del Acuerdo 13 del 16 de mayo de 2006, derogó el Acuerdo 42 de 2004. Es decir, eliminó la exoneración del impuesto predial para los centros de convenciones.

Posteriormente, el artículo 69 del Acuerdo 41 del 21 de diciembre de 2006<sup>30</sup> reguló nuevamente lo atinente a la exoneración del impuesto predial en el distrito de Cartagena, así:

---

<sup>29</sup> Folio 302 (vuelto).

<sup>30</sup> Por el cual se dictan disposiciones en materia de impuestos de Cartagena d. t. y c., se armoniza su administración, procesos y procedimientos con el estatuto tributario nacional, se expide el estatuto de rentas distrital o cuerpo jurídico de las normas sustanciales y procedimentales de los tributos distritales y se dictan otras disposiciones de carácter tributario.



EXONERACIONES. – Están exonerados del pago del impuesto predial por el término de cinco (5) años, los predios que se especifican seguidamente, para lo cual se requiere, previa la solicitud formulada a la Secretaria de Hacienda, de la expedición del acto administrativo proferido por el Alcalde, antes del inicio de la vigencia fiscal y con el cumplimiento de los requisitos legales:

- 1) Las entidades de beneficencia y asistencia pública y utilidad pública de interés social del pago del impuesto predial unificado que recaiga sobre aquellos predios que en su integridad se destinen exclusiva y permanentemente a servicios de bancos de sangre, debidamente aprobados por el Ministerio de Salud Pública y los predios de propiedad de las fundaciones, asociaciones o corporaciones sin ánimo de lucro que se destinen exclusivamente a la atención de asilos de ancianos y mendigos, en un número no menor de cincuenta personas, de manera permanente; a la salud y/o educación especial de personas epilépticas, con deficiencias físicas y/o mentales y a la rehabilitación y tratamiento de drogadictos. La entidad que aspire a la mencionada exención solicitará a la entidad distrital de salud competente que, mediante visita constate que cumple con las funciones y servicios de que habla el inciso anterior, que las personas que manejan la institución son profesionales e idóneas para dirigir y manejar la institución, que tiene cinco (5) años o más de funcionamiento y que la construcción tiene las condiciones técnicas, la higiene y salubridad requeridas para este tipo de servicios. Igualmente, con la solicitud, aportará copia de los estatutos y certificación de entidad competente sobre existencia y representación legal.
- 2) Los inmuebles declarados específicamente como monumentos nacionales por el Consejo de Monumentos Nacionales y/o Ministerio de Cultura y cuando el sujeto pasivo del tributo no tenga ánimo de lucro.
- 3) Continuará vigente hasta el 31 de diciembre de 2007 el Acuerdo 016 del 18 de Agosto de 2004 “exoneración del pago del impuesto predial por la ejecución de obras mediante el sistema de participación comunitaria”.

- 4) Continuará vigente hasta el 31 de diciembre de 2009 el Acuerdo 016 del 22 de Agosto de 2005 y las adiciones contenidas en el Acuerdo 013 de mayo 16 de 2006. “Por el cual se establecen incentivos para el desarrollo económico, industrial, comercial y de servicios, el aumento de la inversión y la generación de empleos en el Distrito de Cartagena”.

PARÁGRAFO.- Las exoneraciones que hayan sido reconocidas por la administración distrital antes del presente Acuerdo, tendrán como vigencia la señalada en la norma que las consagró<sup>31</sup>.

Interesa resaltar que, en general, esa norma ratifica el procedimiento para beneficiarse de las exoneraciones del impuesto predial y nuevamente se abstiene de reconocer ese beneficio a los centros de convenciones. De hecho, recalca la vigencia del Acuerdo 13 de 2006, que, se reitera, derogó el Acuerdo 42 de 2004.

Ahora bien, mediante sentencia del 10 de noviembre de 2010, el Tribunal Administrativo de Bolívar decidió sobre las observaciones que el gobernador de Bolívar formuló frente al Acuerdo 13 del 16 de mayo de 2006, que derogaba el Acuerdo 42 de 2004. En concreto, el Acuerdo 13 de 2006 fue anulado, por cuanto, a juicio del tribunal, desconoció que se configuró una situación jurídica consolidada respecto de la exoneración de impuesto predial a los centros de convenciones para los años 2005 a 2009.

En palabras del tribunal: «*Queda demostrado de esta manera, que los*

---

<sup>31</sup> Folio 318.

*centros de convenciones que se encontraban funcionando en la ciudad de Cartagena de Indias o que se instalaron con posterioridad a la expedición del Acuerdo 42 de 2004, tienen una situación jurídica consolidada en cuanto al beneficio otorgado por el mismo Concejo Distrital, materializado en la exención del impuesto predial por el término establecido inicialmente en el Acuerdo No. 30 de 2001»<sup>32</sup>.*

### **3.2. De los efectos de la declaratoria de nulidad del Acuerdo 13 de 2006**

Según el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución, es atribución del gobernador: *«revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez»*.

El artículo 82 de la Ley 136 de 1994, por su parte, prevé que, en los cinco (5) días siguientes a la sanción, los alcaldes deben enviar copia de los acuerdos municipales al gobernador del departamento, con el fin de que ejerzan la atribución señalada en el numeral diez del artículo 305 de la Constitución, esto es, revisar y, si es del caso, objetar los acuerdos ante los tribunales administrativos, por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia.

Esa norma también establece que la revisión del gobernador no suspende

---

<sup>32</sup> Folio 578.



los efectos de los acuerdos. Es decir, el acuerdo no pierde vigencia por causa del envío para revisión del gobernador ni con ocasión del eventual trámite de objeción ante el tribunal administrativo.

Vale decir que el trámite de la observación u objeción del gobernador es el señalado en el artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986, que dice:

Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite:

1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el Fiscal de la Corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas;
2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes para la práctica de las mismas se señalará un término no superior a diez (10) días;
3. Practicadas las pruebas pasarán el asunto al despacho para fallo, el Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno.

Como se ve, el tribunal administrativo competente realiza un control de constitucionalidad y de legalidad sobre el acuerdo. Es realmente un juicio que se hace directamente al acto, con el fin de determinar su conformidad con la Constitución y la ley y, por consiguiente, su validez.



Para la Sala, lo expuesto denota que los efectos de las sentencias que resuelven objeciones de gobernadores son asimilables a las producidas en procesos de simple nulidad, puesto que en las dos se realiza un juicio de legalidad y validez de un acto general. Por tanto, para este caso es pertinente tener en cuenta el criterio fijado por la Sala frente a los efectos de las sentencias que declaran la nulidad de actos generales<sup>33</sup>.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado es de la tesis de que los efectos de las sentencias de nulidad de los actos administrativos de carácter general (normativos) son de efecto inmediato respecto de las situaciones jurídicas no consolidadas.

Por ende, tales sentencias no afectan las situaciones jurídicas consolidadas, esto es, aquellas que resultan de la ejecutoria y ejecutividad de actos administrativos particulares y concretos, porque ya están vencidos los plazos para demandarlos judicialmente, y también cuando ha prescrito el derecho a pedir la devolución, por vencimiento del término establecido en la ley para ese efecto.

Para la Sala la seguridad jurídica se fundamenta precisamente en la consolidación de las situaciones jurídicas, situaciones que, además pueden ser favorables o desfavorables. Así, si un particular, bajo determinada ley o determinados actos administrativos generales, que son leyes en sentido lato,

---

<sup>33</sup> Ver sentencia del 13 de junio de 2013, expediente: 250002327000200800058 01 (17973), demandante: Seguros de Vida Colpatria S.A., demandado: distrito Capital.



ganó o adquirió determinado derecho, quiere decir que consolidó una situación jurídica favorable que incluso pudo haber entrado a su patrimonio económico o moral. Y una sentencia que anule esa ley no puede afectar esa situación.

Ahora bien, si, bajo determinada ley, un particular debió atender una obligación o desprenderse definitivamente de cierto derecho, eso significa que hubo a su vez un derecho en favor de otro (acreedor, que puede ser el Estado), que bien pudo consolidar una situación favorable para aquel pero desfavorable para el deudor (contribuyente). En este último caso también hubo situaciones jurídicas consolidadas para ambos sujetos jurídicos.

Ni la inexecutable de la ley ni la nulidad del acto administrativo normativo o general pueden implicar *ope legis* que se deshagan las situaciones que se consolidaron para sostener que nunca existieron y que las cosas volverían al estado en que se encontraban antes, lo cual suele resultar incluso imposible.

### **3.3. De la solución al segundo problema jurídico planteado. Sobre la exoneración del impuesto predial para los años gravables 2007, 2008 y 2009**

Lo primero que conviene recordar es que el Acuerdo 13 de 16 de mayo de 2006, que eliminó la exoneración del impuesto predial para los centros de convenciones, fue anulado mediante sentencia del 10 de noviembre de 2010 por el Tribunal Administrativo de Bolívar. Esa sentencia repercute favorablemente en el caso concreto ahora analizado, porque, de una parte,



se trata de un asunto que se no encuentra consolidado y, de otra, porque la nulidad se declaró porque el Acuerdo no respetó el derecho a la exoneración del impuesto predial que el Distrito de Cartagena había otorgado al Centro de Convenciones de Cartagena por los años 2005 a 2009.

En ese contexto, para la Sala, los actos cuestionados no debieron denegar la exoneración del impuesto predial respecto de los años gravables 2007 a 2009, toda vez que, además de lo dicho sobre los efectos de la sentencia del 10 de noviembre de 2010 del Tribunal Administrativo de Bolívar, el predio objeto de esa exoneración cumplió el requisito de fondo previsto en el Acuerdo 42 de 2004, esto es, tener la condición de inmueble destinado al funcionamiento de un centro de convenciones. Interesa resaltar que en el proceso de la referencia no se cuestionó el cumplimiento de ese requisito de fondo, esto es, no se discutió que el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832 y cédula catastral 010102220001000 es un centro de convenciones.

La exoneración del impuesto predial fue reconocida directamente por el Acuerdo 42 de 2004 y, por ende, la Sala considera que no es necesaria la formulación de solicitud y la expedición de un acto independiente que la reconozca. Si bien el Acuerdo 41 de 2006 dispuso que el interesado en la exoneración debía formular solicitud a la administración antes del respectivo periodo gravable, lo cierto es que ese es un requisito meramente formal y, por tanto, en nada afecta el derecho a la exoneración cuando está cumplido el requisito de fondo. No debe perderse de vista que el derecho a la exención proviene del Acuerdo, en tanto se cumplan las condiciones previstas para



beneficiarse de ese derecho.

Al respecto, conviene decir que, en sentencia C-015 de 1993, la Corte Constitucional reconoció la prevalencia del derecho sustancial en materia tributaria. Concretamente, dijo lo siguiente:

[...] se impone privilegiar la sustancia sobre la forma. La legislación tributaria no puede interpretarse literalmente. Los hechos fiscalmente relevantes deben examinarse de acuerdo con su sustancia económica; si su resultado material, así comprenda varios actos conexos, independientemente de su forma jurídica, es equivalente en su resultado económico a las circunstancias y presupuestos que según la ley generan la obligación tributaria, las personas a las cuales se imputan, no pueden evadir o eludir, el pago de los impuestos.

El principio de prevalencia del derecho sustancial, consagrado en el artículo 228 de la CP, no puede ser ajeno al sistema tributario, máxime cuando éste se funda expresamente en los principios de equidad, eficiencia y progresividad (CP art 363), de suyo inalcanzables si se eleva la mera forma a criterio único y condicionante de la determinación, exigibilidad y pago de la obligación fiscal. En fin, el sistema tributario en el Estado social de derecho es el efecto agregado de la solidaridad de las personas, valor constitucional fundante (CP art. 1), que impone a las autoridades la misión de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares (CP art. 2). La efectividad del deber social de toda persona de "contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de concepto de justicia y equidad", abona el criterio de privilegiar en esta materia la sustancia sobre la forma.

En conclusión, para los periodos gravables 2007 a 2009, Fiducoldex no tenía la obligación de pagar impuesto predial sobre el predio identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832 y cédula catastral 010102220001000.



#### **4. De si era exigible la sobretasa ambiental para las vigencias fiscales 2007 a 2009**

##### **4.1. De la regulación de la sobretasa ambiental en el distrito de Cartagena**

El artículo 317 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

**ARTICULO 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.

En desarrollo del inciso segundo del artículo 317 de la C.P. se expidió la Ley 99 de 1993, cuyo artículo 44 dispuso lo siguiente:

**Artículo 44º.- Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble.** 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.

Parágrafo 1º.- 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 2º.- Modificado por el art. 110 de la Ley 1151 de 2007. El 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 municipal, distrital o metropolitana, dentro del área urbana, fuere superior a 1.000.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión

Dicho artículo fue reglamentado por el Decreto 1339 de 1994, que en el artículo 1º estableció que *«los concejos municipales y distritales deberán destinar anualmente a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible del territorio de su jurisdicción, para la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, el porcentaje ambiental del impuesto predial de que trata el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, que se podrá fijar de cualesquiera 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 del mismo, 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».*

**4.2. Lo que ha dicho el Consejo de Estado sobre la facultad de los municipios para exonerar de la sobretasa ambiental.  
Reiteración jurisprudencial**



En la sentencia del 29 de mayo de 2014<sup>34</sup>, la Sala se refirió a la facultad que tendrían las entidades territoriales para otorgar descuentos por pronto pago del impuesto predial y de la sobretasa ambiental. En esa oportunidad se concluyó, respecto de la sobretasa, que las entidades territoriales sí podrían otorgar esos descuentos, siempre que no afecten los porcentajes mínimos que les corresponde recaudar para girar a las corporaciones autónomas regionales.

La demandante alegó, con fundamento en la aludida sentencia, que está exenta de la sobretasa ambiental porque en esa sentencia se dijo que la sobretasa ambiental era un impuesto accesorio al impuesto predial.

La Sala reitera lo dicho por la Corte Constitucional: ni el porcentaje ambiental ni la sobretasa constituyen un nuevo impuesto. Y reitera lo dicho por esta Sala en la sentencia del 29 de mayo de 2014: *«si la sobretasa se calculara sobre el impuesto predial efectivamente recaudado,..., si el pago principal se disminuye en virtud de los incentivos o beneficios tributarios, el pago accesorio, el de la sobretasa, seguiría la suerte del pago principal. Pero el legislador no optó por este mecanismo, sino por una tarifa calculada sobre el avalúo de los bienes que sirve de base para liquidar el impuesto predial»*.

---

<sup>34</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 29 de mayo de 2014. Expediente 73001-23-31-000-2010-00391-01. No. interno: 18738. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Demandante: Estefanía Florián Rodríguez. Demandado: municipio de Ibagué.



Se repite lo anterior para insistir en que la sobretasa ambiental, tal como está regulada en la actualidad, no se afecta cuando el municipio otorga beneficios tributarios porque no se tasa sobre el impuesto predial ya liquidado, sino sobre el avalúo catastral de los bienes que sirve de base para liquidar el impuesto predial.

Para mejor ilustración, se transcribe lo que se dijo en la sentencia del 29 de mayo de 2014:

Mediante las sentencias C-013 del 21 de enero de 1994 y C-305 de 1995, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, y fijó, entre otros criterios, los siguientes, cuando se refirió a los cargos por inconstitucionalidad por violación del artículo 317 de la Carta Política:

1. El artículo 317 de la C.P., en su inciso 2º dispone que "La ley destinará un porcentaje de estos tributos (se refiere al gravamen sobre la propiedad inmueble)... a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables...".

Lo ordenado por tal inciso busca, en primer lugar, destinar por medio de ley, un porcentaje para las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente, en segundo lugar, señalar un límite ("no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes") y, por último, plantear una exigencia: estar de acuerdo "con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción."

El artículo 44 de la Ley 99 de 1993 se refiere a ese PORCENTAJE, no se aparta del destino que señala la Constitución y lo califica como PORCENTAJE AMBIENTAL,



luego, por estos aspectos se trata de una disposición legal que desarrolla un postulado constitucional.

(...)

4.- Importa continuar analizando si el artículo acusado en cuanto al "porcentaje" atenta o no contra la Constitución Política, en cuanto, según el demandante Néstor Raúl Correa, la Constitución no permite porcentajes sobre lo ya recaudado por el Municipio, puesto que, según él "se impone un impuesto entre el 15% y el 25% sobre el total del recaudo", y por eso cree que se vulnera el inciso inicial del artículo 317 de la C.P.; y el demandante Álvaro Rendón lo ubica como violación al inciso 2º de tal artículo. Para ello se examinará lo siguiente:

"El porcentaje ambiental", ya se dijo, desarrolla un canon constitucional y los rubros (del 15% al 25.9%) no exceden del promedio de las sobretasas existentes según lo informa el Ministerio del Medio Ambiente en su escrito presentado a la Corporación, y, este aspecto (el de no exceder los referidos promedios) no fue argumentado por ninguno de los ciudadanos que presentaron las demandas. **Tampoco puede decirse que se trata de un nuevo impuesto.** El actor hace una lectura incompleta del artículo acusado al predicar los porcentajes "sobre el total del recaudo", cuando la frase es: "sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial", es decir que, de todo lo que se recaude por concepto de impuesto predial se destinará entre el 15% y el 25.9% a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. **Menos le asiste razón al afirmar que es un impuesto predial, es, se repite, un porcentaje del impuesto predial para protección del medio ambiente.**

5.- Otro tema que motiva las demandas es que el artículo acusado da la posibilidad de OPTAR por una SOBRETASA, en vez del porcentaje ambiental. Los ciudadanos que acusan el artículo 44 opinan que esta "sobretasa" no está



contemplada en el artículo 317 C.P. y equivaldría a un recaudo municipal para una Entidad que no es el Municipio y sería una adición al tributo. Ambas cosas, en el sentir de ellos es violatorio de la Constitución. Inquietud semejante ya fue estudiada por la Corporación. (Resalta en negrita la Sala)

La Corte, en la referida sentencia C-013 de 1994, dijo:

*"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” (Subrayas fuera de texto).*

El artículo 317 de la C. P. establece una vía de excepción, luego el artículo 317 hay que leerlo conjuntamente con el art. 294 C. P. que prohíbe imponer recargos "salvo lo dispuesto en el artículo 317 caso en el cual hay un recargo por reenvío. De manera que el inciso 2º del artículo acusado al permitir opcionalmente que se cobre una sobretasa en lugar del porcentaje, está dentro de la interpretación que ha dado la Corte.

De manera que, conforme con las sentencias citadas, de una parte, el porcentaje ambiental no constituye un impuesto nuevo. Es, simple y llanamente, una parte del impuesto que ya grava la propiedad privada (impuesto predial) y que es efectivamente recaudado por el municipio y luego transferido a las autoridades ambientales.

De otra parte, la sobretasa ambiental es un recargo —equivalente al porcentaje ambiental—, que la ley puede tasar, así mismo, sobre los tributos territoriales que gravan la propiedad inmueble.

El vocablo “recargo”<sup>35</sup> proviene del verbo “recargar” que, entre otros significados gramaticales, tiene el de “Agravar una cuota de impuesto”<sup>36</sup>. En consecuencia, la sobretasa ambiental es un aumento, un incremento del tributo que grava la propiedad inmueble.

---

<sup>35</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es). 3. m. Der. Cantidad o tanto por ciento en que se incrementa la deuda, por lo general a causa del retraso en un pago.

<sup>36</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es)



En ese entendido, el municipio responsable de la administración del impuesto territorial puede optar por el porcentaje ambiental o por la sobretasa y, en todo caso, está conminado a transferir a la corporación autónoma regional respectiva el porcentaje ambiental o la sobretasa ambiental, en las condiciones que fije la ley y los acuerdos municipales.

El artículo 44 de la Ley 99 de 1993 precisó que tratándose del porcentaje ambiental, el municipio puede fijar la tarifa y que ésta no puede ser inferior al 15% ni superior al 25.9% del total del recaudo del impuesto predial.

Y, tratándose de la sobretasa ambiental, facultó a los municipios para que fijaran una tarifa que no puede ser inferior al 1.5‰ ni superior al 2.5‰ **sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.**

Para efectos prácticos, cuando el municipio concede incentivos o beneficios tributarios por pronto pago respecto del impuesto predial, las corporaciones autónomas regionales percibirán, a título de porcentaje, el monto que haya establecido el municipio dentro del rango que fijó la ley, puesto que ese porcentaje se calcula sobre lo efectivamente recaudado.

No ocurre lo mismo tratándose de la sobretasa ambiental por cuanto esta sobretasa no se calcula sobre el total del impuesto predial efectivamente recaudado, sino sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial. Luego, cualquier beneficio tributario por pronto pago afecta el monto del impuesto predial a recaudar, **pero no afecta el avalúo de los bienes, esto es, no afecta la base que dispuso la ley y que tendría que tener en cuenta el municipio para aplicar la tarifa que adoptó dentro del rango también fijado por la misma ley.**

**No se puede decir lo mismo respecto de otro tipo de incentivos tributarios que vr.gr. excluyan, exoneren o simplemente no graven con el impuesto predial a ciertos sujetos o a determinado tipo de bienes, puesto que, en tales casos, si la obligación tributaria principal no nace, la obligación tributaria accesoria, tampoco.**

De manera que si la sobretasa se calculara sobre el impuesto predial efectivamente recaudado, no existiría ningún inconveniente por cuanto, al ser la sobretasa un recargo del impuesto predial, si el pago principal se disminuye en virtud de los incentivos o beneficios tributarios, el pago accesorio, el de la sobretasa seguiría la suerte del pago principal. **Pero el legislador no optó por este mecanismo, sino por una tarifa calculada sobre el avalúo de los bienes que sirve de base para liquidar el impuesto predial**

Lo anterior no quiere decir que los municipios no sean competentes para establecer beneficios por pronto pago respecto de la sobretasa ambiental como carga adicional del impuesto predial, puesto que en vigencia de la Constitución Política de 1991 y, concretamente, del artículo 294, para la Sala, la potestad de las entidades territoriales para fijar exenciones o tratamientos preferenciales debe interpretarse de manera amplia, pues, a diferencia de la potestad para fijar los tributos, la potestad para conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales es plena para estas y restringida para la Ley.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. M.P.: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Sentencia Doce (12) de julio de dos mil doce (2012). Radicación:250002327000200691369-01. No Interno: 17502. Demandante: COLMINAS S.A. Demandado: MUNICIPIO DE CUCUNUBÁ. Asunto: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

En esa medida, cuando el municipio decida otorgar descuentos por pronto pago deberá precaver que el descuento no afecte la tarifa mínima de la sobretasa que está obligado a recaudar (1.5 por mil, según el artículo 44 de la Ley 99 de 1993) y que se estableció con el claro propósito de que se destine 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, con el claro propósito de que se cumplan los mandatos relativos a los asuntos ecológicos previstos en la misma Constitución y que la Corte Constitucional resaltó en la Sentencia C-305 de 1995 en el siguiente sentido:

*Esta Constitución ecológica tiene entonces dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP art 8). De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (CP art 79), tal y como lo estableció esta corporación en la sentencia C-67/93 en donde unificó los principios y criterios jurisprudenciales para la protección del derecho al medio ambiente sano. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Así, conforme al artículo 79 de la Constitución, el Estado deberá proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Igualmente, el artículo 80 superior constitucionaliza uno de los conceptos más importantes del pensamiento ecológico moderno, a saber, la idea según la cual el desarrollo debe ser sostenible. En efecto, señala esta norma:*



*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para **garantizar su desarrollo sostenible**, su conservación, restauración o sustitución (Subrayado de la Corte).*

De ahí que la Corte<sup>38</sup> haya precisado, además, que no es inconstitucional que el porcentaje ambiental o la sobretasa ambiental se transfiera a las corporaciones autónomas regionales cuyas competencias pueden trascender la jurisdicción del municipio que las recauda. La Corte Constitucional partió del presupuesto de que en materia ambiental se debe aplicar el principio *“que expresa la concepción de un modelo de administración ambiental, formulado en los Estados Unidos y denominado **“Principio de Gestión Integrada” o “Unidad de Gestión”**”*<sup>39</sup>.

La unidad de gestión en la Organización Administrativa Ambiental, dijo la Corte, *“implica la adaptación de la estructura al carácter global e integrado del medio ambiente. Por eso, una de las consecuencias de éste principio es la tendencia a la concentración de ciertas competencias ambientales de cada nivel administrativo que por su naturaleza desbordan lo puramente local.”*

En consecuencia, para cumplir los propósitos de los postulados que en materia ecológica previó la Constitución, los municipios deben precaver que se cumpla, en estricto sentido, el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, que sirve al financiamiento de los planes de desarrollo vinculados a la protección del medio ambiente.

---

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-305 de 1995.

<sup>39</sup>Cita original de la sentencia: Formulado por la Environmental Policy Act de 1969 y recogido posteriormente por la doctrina española, para ser aplicado a todo el sistema de administración ambiental de las Entidades Autónomas locales.

#### **4.3. De la regulación de la sobretasa ambiental en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena**

El Acuerdo 70 de 1995 estableció la sobretasa ambiental en el distrito de Cartagena, de conformidad con las facultades conferidas por los artículos 313 [numeral 4] de la Constitución Política, 4 de la Ley 44 de 1990, 44 de la Ley 99 de 1993 y 5 de la Ley 15 de 1961. La sobretasa tiene como destino la Corporación Autónoma del Canal del Dique (Cardique) y equivale al 1,5 ‰ del avalúo catastral de bien inmueble sujeto al impuesto predial<sup>40</sup>.

Posteriormente, el artículo 234 el Acuerdo 41 del 21 de diciembre de 2006 señaló lo siguiente: *«conforme a lo establecido en el Acuerdo 70 de 1995, manténgase con destino a la autoridad ambiental competente, una sobretasa del 1,5 por mil sobre el avalúo catastral de los predios a los cuales se les liquida el impuesto predial unificado»*<sup>41</sup>.

#### **4.4. De los hechos probados en cuanto a la sobretasa ambiental**

- El 20 y el 21 de septiembre de 2007, Fiducoldex pidió al Distrito de Cartagena que para los años gravables 2007 a 2009 eximiera de impuesto predial y de la sobretasa ambiental al inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832<sup>42</sup>.

La petición del 20 de septiembre de 2007 dice:

---

<sup>40</sup> Folio 420.

<sup>41</sup> Folio 358.

<sup>42</sup> Folios 108 y 109.



[...] de la manera más respetuosa solicito, formalizar mediante acto administrativo, la exención concedida por el Honorable Concejo Distrital Cartagena de Indias y contenida en el Acuerdo 042 del 31 de diciembre de 2004 (anexo) que modificó el artículo 20 del Acuerdo 30 de 2001, adicionándole un numeral, relacionado con el impuesto predial y la sobretasa del medio ambiente del año gravable en curso [se refiere al 2007], respecto del inmueble del Centro de Convenciones de Cartagena, de propiedad del Patrimonio Autónomo PROEXPORT e identificado con la referencia catastral No. 010102220001000.

Y la del 21 de septiembre dice:

[...] de la manera más respetuosa solicito, se sirva expedir un acto administrativo mediante el cual se formalice la exención concedida por el Honorable Concejo Distrital Cartagena de Indias y contenida en el Acuerdo 042 del 31 de diciembre de 2004 (anexo) que modificó para adicionar el artículo 20 del Acuerdo 30 de 2001, en relación con el impuesto predial y la sobretasa del medio ambiente de los años gravables 2008 y 2009, respecto del bien inmueble del Centro de Convenciones de Cartagena, de propiedad del Patrimonio Autónomo PROEXPORT e identificado con la referencia catastral No. 010102220001000.

- Mediante Resolución 822 del 12 de octubre de 2007, el Distrito de Cartagena se pronunció sobre la pretensión de exención de la sobretasa ambiental. Esta solicitud se denegó con fundamento en que no hay norma en el Distrito de Cartagena que disponga tal beneficio.
- En el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 822 de 2007, Fiducoldex alegó que el inmueble donde opera el centro de convenciones de Cartagena también está exento de la sobretasa

ambiental, puesto que esa sobretasa se calcula respecto de bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial. Que si el predio está exento del impuesto predial, también lo está de la sobretasa ambiental por ser accesoria al impuesto predial.

- Mediante la Resolución 791 del 20 de octubre de 2008, el Distrito de Cartagena confirmó la Resolución 822 de 2007<sup>43</sup>. En lo que concierne a la sobretasa, manifestó:

[...] La sobretasa del medio ambiente es una renta de origen legal, que pertenece a las corporaciones autónomas regionales, por lo tanto al Distrito no le está permitido dispensar o exonerar de lo que no es suyo.

El artículo 234 del Acuerdo 041 de 2006, señala que se mantiene la sobretasa ambiental, del 1.5. por mil sobre el avalúo catastral, sobre el avalúo catastral de los predios a los cuales se les liquida el impuesto predial unificado, que son todos, ya que de conformidad a lo señalado en el artículo 62 del Acuerdo 041 de 2006, el Impuesto Predial Unificado se genera por la existencia del predio, cosa distinta es que por expresas disposiciones legales no se cobre, en virtud de exenciones, exoneraciones o exclusiones.

Por las razones anteriores no son de recibo los argumentos del recurrente, en el sentido de que el inmueble de su propiedad no sirve de base para liquidar el Impuesto Predial Unificado.

El Distrito de Cartagena, además, se fundamentó en el Concepto 1.637 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de

---

<sup>43</sup> Folios 136 a 156.

Estado<sup>44</sup>, que conceptuó que la sobretasa ambiental es un impuesto a la propiedad inmueble permitido por la Constitución. Que los sujetos pasivos de ese tributo serían los propietarios de los inmuebles, y que los municipios son meros recaudadores de la sobretasa en favor de las entidades que manejan el medio ambiente. Que se trata de una «*transferencia*» que hacen los municipios a las corporaciones autónomas regionales y no de un tributo u obligación fiscal a cargo de los municipios en calidad de sujeto pasivo.

#### **4.5. De la solución al problema jurídico referido a la sobretasa ambiental**

##### **4.5.1. Sobre la publicación del Acuerdo 70 de 1995**

En la demanda y en el recurso de apelación, Fiducoldex afirmó que la sobretasa ambiental no era exigible para los años 2007 a 2009 porque el acuerdo que la creó no fue publicado (Acuerdo 70 de 1995). Adicionalmente, dijo que el cobro de la sobretasa ambiental no puede sustentarse en el artículo 234 del Acuerdo 41 de 2006, puesto que se limitó a mantener la sobretasa ambiental prevista en el Acuerdo 70 de 1995.

Para la Sala, la falta de prueba sobre la publicación del Acuerdo 70 de 1995 no es un aspecto relevante para efecto de decidir sobre la legalidad de la

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo. Mayo 12 de 2.005. Radicación número: 1637. Actor: Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.



decisión de denegar la exoneración de la sobretasa ambiental, toda vez que, para los años 2007 a 2009, esa sobretasa estaba prevista en el artículo 234 del Acuerdo 41 del 21 de diciembre de 2006.

El artículo 234 del Acuerdo 41 de 2006 señaló los elementos necesarios para calcular la sobretasa ambiental en el distrito de Cartagena y, por ende, es suficiente para sustentar el cobro por los años gravables 2007 a 2009.

La validez de esa norma tampoco se compromete por el hecho de aludir al Acuerdo 70 de 1995, pues, se reitera, da cuenta de los elementos necesarios para calcular la sobretasa ambiental en el distrito de Cartagena.

#### **4.5.2. De si el inmueble donde opera el Centro de Convenciones de Cartagena puede considerarse exento de la sobretasa ambiental**

Tal como se precisó anteriormente, la demandante interpretó erradamente que la sobretasa ambiental sigue la suerte del impuesto predial por ser supuestamente accesoria a este impuesto.

La Sala reitera que en el Distrito de Cartagena la sobretasa ambiental se liquida sobre el avalúo catastral de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial, esto es, sobre el avalúo catastral de todos aquellos bienes que son el objeto del hecho generador del impuesto, independientemente de que por disposición del municipio se los exonere del impuesto predial.



Además, independientemente de si los municipios estarían o no facultados para decretar exenciones respecto de la sobretasa, lo cierto es que es un hecho no discutido en el caso concreto que no hay norma en el Distrito de Cartagena que haya dispuesto tal exoneración.

Corolario de todo lo dicho, la Sala revocará la sentencia apelada y, en su lugar, declarará la nulidad parcial de las Resoluciones 822 del 12 de octubre de 2007 y 794 del 20 de octubre de 2008.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO.** Revocar la sentencia del 14 de febrero de 2013, dictada por el Tribunal Administrativo de Bolívar en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Fiducoldex contra el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. En su lugar,

**SEGUNDO. ANÚLANSE PARCIALMENTE** las Resoluciones 822 del 12 de octubre de 2007 y 794 del 20 de octubre de 2008, dictadas por el distrito de Cartagena.



**TERCERO.** A título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que el predio identificado con matrícula inmobiliaria 060-18832 y cédula catastral 010102220001000 está exonerado de impuesto predial para los años gravables 2007 a 2009 en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al tribunal de origen y cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**