

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA



CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D.C., junio veinticinco (25) de dos mil quince (2015)

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-37-000-2012-00282-01 (21113)
Demandante: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA –CAR CUNDINAMARCA-
Demandado: MUNICIPIO DE COGUA

Temas: Compensación del impuesto predial a cargo de las entidades propietarias de obras de generación y transmisión de energía eléctrica –Ley 56 de 1981 (art. 4) y Decreto 2024 de 1982-. Determinación y liquidación. Exigibilidad de la obligación tributaria –precisión jurisprudencial-.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sección a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en adelante CAR Cundinamarca, contra la sentencia del 9 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Cuarta, Subsección A-, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1.- El Municipio de Cogua, mediante la Resolución No. 649 del 24 de noviembre de 2011, liquidó y cobró, a cargo de la CAR Cundinamarca, la compensación del impuesto predial regulada en el artículo 4º de la Ley 56 de 1981, en la suma de \$149.008.375.1, correspondiente a los períodos de los años 2000 a 2011, más los intereses.

1.2.- Mediante la resolución No. 104 del 10 de abril de 2012, el municipio resolvió de manera negativa el recurso de reconsideración interpuesto por la CAR Cundinamarca y, en consecuencia, confirmó la resolución No. 649 de 2011.

2. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda son las siguientes:

“PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución número 649 de 24 de Noviembre de 2011 expedida por el Alcalde Municipal de Cogua, mediante la cual se “Liquidar y cobra (sic) compensación, conforme a la ley 56 de 1981, de las áreas de terreno del embalse de Neusa que corresponden a la jurisdicción del Municipio de Cogua para los períodos 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, conforme se indica a continuación.

AÑO	AREA	VALOR /MEDIO POR H	TARIFA LEY 56/81	SUB-TOTAL	VALOR INTERESES	TOTAL
2000	61,726	\$5.371.864	0,009	\$2.984.253	\$9.549.311.48	\$12.533.564,58
2001	61,726	\$5.368.824	0,009	\$2.982.564	8.676.279.467	\$11.658.843,74
2002	61,726	\$5.476.200	0,009	\$3.042.215	\$7.964.823.853	\$11.007.039,14
2003	61,726	\$6.858.032	0,009	\$3.809.870	\$8.866.329.346	\$12.676.199,29
2004	61,726	\$6.877.921	0,01125	\$4.776.149	\$9.725.671.61	\$14.501.820,32
2005	61,726	\$7.056.910	0,01125	\$4.900.442	\$8.553.231.118	\$13.453.672,92
2006	61,726	\$7.366.957	0,01125	\$5.115.744	\$7.440.849.448	\$12.556.593,31
2007	61,726	\$7.663.709	0,01125	\$5.321.814	\$6.192.462.357	\$11.514.276,00
2008	61,726	\$7.799.954	0,01125	\$5.416.425	\$4.726.913.711	\$10.143.338,27
2009	61,726	\$12.859.592	0,1275	\$10.120.582	\$5.888.154.893	\$16.008.737,38
2010	61,726	\$12.776.692	0,1275	\$10.055.340	\$2.925.098.305	\$12.980.437,96
2011	61,726	\$12.673.151	0,1275	\$9.973.852	0	\$9.973.852,212
TOTAL					\$80.509.125.59	\$149.008.0375.1

Son ciento cuarenta y nueve millones ocho mil trescientos setenta y cinco pesos con un centavo (\$149.008.375.1), moneda corriente.

Se toma como intereses los fijados mediante resolución 1684 de 30 de Septiembre de 2011.

Parágrafo. Los intereses definitivos se liquidarán al pago total de la compensación.”

SEGUNDA: Que es igualmente Nula la Resolución número 104 de fecha 10 de abril de 2012 expedida por el Alcalde Municipal de Cogua, mediante la cual “No reconsidera la resolución 649 del 24 de Noviembre de 2011, “Mediante la cual conforme a la ley 56 de 1981 se liquida y cobra la compensación, de áreas del embalse Neusa, que corresponden a la jurisdicción del Municipio de Cogua”, y confirma y en todo la resolución número 649 del 24 de Noviembre de 2011”.

TERCERA: Para efectos del restablecimiento del derecho, se inapliquen las resoluciones 649 de 24 de Noviembre de 2011 y 104 de fecha 10 de abril de 2012, por tal razón no se ordene el pago del impuesto de compensación y en el evento que se llegue a cancelar por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca el impuesto de compensación, se devuelva el valor cancelado, indexando el monto pagado.

CUARTA: Que el Municipio de Cogua sea condenado al pago de las costas del proceso.

QUINTA: Que el (sic) evento de cancelar el valor del impuesto de compensación por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Municipio de Cogua sea condenado a realizar la devolución de dicho monto de capital, con sus respectivos intereses hasta cuando se realice el pago total.

SEXTA: De igual forma solicito que a la sentencia que ponga fin al proceso, se de cumplimiento a los (sic) dispuesto en los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Subsidiariamente se pretende se declare

PRIMERO: Que en caso de no acoger las anteriores pretensiones se reliquide el valor de la compensación y se decrete la prescripción de la obligación tributaria a cargo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca de los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006 en cumplimiento del artículo 817 del estatuto tributario.”

3. Normas violadas y concepto de la violación

Para la CAR Cundinamarca, los actos administrativos demandados vulneran los artículos 338 y 313 –numerales 3 y 4- de la Constitución, y 32 de la Ley 136 de 1994.

Como concepto de la violación, manifiesta:

3.1.- Violación del principio de legalidad (causación del tributo).

Los actos demandados violan el principio de legalidad, en cuanto a la causación del tributo, ya que si bien se fundamentan en el artículo 4º de la Ley 56 de 1981, no se encuentra establecido el período de la causación de la compensación del impuesto predial, *“ya que si bien se dice que es anual no concreta un día cierto en que comienza y por tanto el ciclo de causación correspondiente”*.

Dicha omisión impide que se haga exigible el deber de pagar la compensación o que sea ejecutable el acto que la liquida.

3.2.- Violación del principio de irretroactividad de la ley tributaria.

Como en el Municipio de Cogua no existe una norma tributaria que regule y determine el pago de la compensación del impuesto predial, los actos demandados violan el principio de irretroactividad, ya que cobran, de manera retroactiva y sin fundamento jurídico territorial, el impuesto más los intereses correspondiente a once años, contrariando lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución.

3.3.- Falta de competencia.

La compensación es un tributo territorial creado por la Ley 56 de 1981, por lo que, para que pueda ser cobrado en un municipio, debe ser incluido previamente en el estatuto de rentas respectivo.

Así las cosas, “no puede llegar erróneamente a justificarse que como la ley 56 de 1981 y su decreto reglamentario 2024 de 1982 establecen el sujeto activo el sujeto pasivo y el hecho generador, con ello basta para el cobro, es necesario que para el pago de la compensación, deba fijar los plazos para presentar y pagar las liquidaciones por éste concepto. Por cuanto si bien la ley 56 de manera abstracta

habla de la compensación, cada ente territorial debe aplicar a sus necesidades dichas normas a través del estatuto de rentas que es emitido por el concejo municipal”.

En ese orden de ideas, como en el Municipio de Cogua no está establecido el cobro de la compensación por impuesto predial en el estatuto tributario territorial, el Alcalde carecía de competencia para cobrar dicho tributo a la CAR Cundinamarca.

3.4.- Los actos demandados no señalan el sujeto pasivo de la obligación.

La parte resolutive de los actos administrativos demandados, que es lo realmente vinculante de la decisión de la Administración, no señalan el sujeto pasivo o deudor de la obligación que imponen.

Por tal razón, *“no puede la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, aceptar dicho cobro por cuanto estaría pagando un tributo del que no está siendo expresamente establecido como sujeto pasivo y obligado”.*

3.5.- Violación al derecho de audiencia y defensa (vulneración de los principios de confianza legítima y buena fe).

El Municipio de Cogua nunca le notificó a la CAR sobre la existencia del cobro por compensación del impuesto predial, omisión que vulnera la confianza legítima y la buena fe de la entidad *“ya que hace ver negligente a la Corporación de actividades que tan solo son atribuibles al Municipio de Cogua”.*

En consecuencia, *“basados en el principio de autonomía que tiene la administración municipal, y en el de Confianza Legítima y buena Fe de la Corporación, no se puede cobrar un tributo que de manera legal no se ha creado y muchísimo menos cobrar intereses del mismo cuando no existe plazo de determine y establezca el momento desde el cual comienza a contarse la morosidad”.*

4. Oposición

El Municipio de Cogua, mediante apoderado judicial, compareció al proceso y se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

4.1.- Los actos demandados no crearon o establecieron un impuesto, sino que liquidan, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 56 de 1981, la compensación por el impuesto predial a cargo de la CAR Cundinamarca.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la compensación del impuesto predial no es un tributo aislado, sino una forma de resarcimiento económico del impuesto predial que los municipios dejan de percibir por el cambio de destinación de los predios en los que se construyen obras para la generación y transmisión de energía eléctrica, tal como lo expuso la Corte Constitucional en la sentencia C-148 de 1999.

Por tal razón, no se requiere de un acuerdo que reglamente dicha compensación, pues esa no fue la intención del legislador, ya que en la Ley 56 de 1981 se establecen todos los elementos de la obligación:

- Fundamento de hecho que la genera: existencia de obras construidas para generación y transmisión de energía, acueductos, riego y regulación de ríos y caudales.
- Sujetos beneficiarios: municipios afectados por las obras.
- Obligados a pagarla: empresas propietarias de las obras construidas.
- Base de la liquidación: valor catastral de toda el área adquirida por la entidad propietaria, avaluada por el valor catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio.
- Tarifa: 150% del valor del impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio.

4.2.- Con los actos demandados no se violó el principio de irretroactividad, ya que la Ley 56 fue promulgada en el año 1981, fecha desde la cual nació la obligación de los propietarios de las obras de generación y transmisión de energía eléctrica de pagar la compensación del impuesto predial.

4.3.- La CAR Cundinamarca tiene el deber de pagarle al Municipio de Cogua la compensación por impuesto predial, ya que es propietaria de las obras, predios y

embalses que hacen parte de la Represa del Neusa, que se encuentran ubicados en jurisdicción de dicho municipio.

4.4.- De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 313 y 314 de la Constitución y 91 de la Ley 136 de 1994, el Alcalde es competente para expedir los actos demandados, pues, se reitera, con ellos no se creó un tributo, sino que se liquidó y cobró una obligación a cargo de la CAR.

SENTENCIA APELADA

1.- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Cuarta, Subsección A-, mediante sentencia del 9 de abril de 2014, dispuso:

“PRIMERO. Se decreta la nulidad parcial de los siguientes actos administrativos expedidos por el Alcalde del municipio de Cogua en lo que atañe a los años 2000 a 2005 y a la causación de intereses de mora:

La Resolución número 649 de 24 de noviembre de 2011 mediante la cual se “Liquida y cobra a la CAR compensación, conforme a la Ley 56 de 1981, de las áreas de terreno del embalse de Neusa que corresponden a la jurisdicción del Municipio de Cogua, para los períodos 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.”

La Resolución número 104 de fecha 10 de abril de 2012 expedida por el Alcalde Municipal de Cogua que resolvió el recurso de reconsideración, confirmándola resolución antes citada.

SEGUNDO. A título de restablecimiento del derecho se declara que la CAR adeuda al Municipio de Cogua por concepto de compensación del impuesto predial (Ley 56 de 1981) por las vigencias 2006 a 2011 únicamente la suma de CUARENTA Y SEIS MILLONES TRESMIL (sic) SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS (\$46.003.756) de acuerdo con la liquidación efectuada en la parte motiva.

TERCERO. Se niegan las demás súplicas de la demanda.

CUARTO. No hay condena en costas.”

2.- Como fundamento de su decisión, el Tribunal reiteró el precedente que sobre la materia sentó la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia del 4 de noviembre de 2010¹, del que concluyó lo siguiente:

2.1.- Las entidades propietarias de obras de generación y transmisión de energía eléctrica, son sujetos pasivos del impuesto predial respecto de los bienes inmuebles de su propiedad, sin incluir las presas, estaciones generadoras y otras obras públicas y sus equipos, pues, sobre éstas, debe pagar la compensación establecida en el artículo 4 de la Ley 56 de 1981.

2.2.- El pago establecido en el artículo 4 de la Ley 56 de 1981, compensa la imposibilidad del municipio de cobrar el impuesto predial sobre los mencionados bienes.

2.3.- La compensación no es un impuesto en estricto sentido. Por tanto, para su cobro no se requiere que un acuerdo municipal regule sus aspectos sustantivos, pues éstos se encuentran claramente definidos en la Ley 56 de 1981 y su decreto reglamentario 2024 de 1982.

2.4.- Por remisión del artículo 66 de la Ley 383 de 1987, es posible aplicar el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario para liquidar y cobrar la compensación por impuesto predial. En consecuencia, el acto de liquidación debe estar debidamente motivado, se tiene que notificar en debida forma y se debe permitir la interposición de recursos.

2.5.- El artículo 4 de la Ley 56 de 1981 *“es ambiguo porque si bien determinó que la compensación por impuesto predial es anual, no concretó la fecha exacta en que se causa la obligación ni el momento en que se hace exigible, omisión que impide precisar la exigibilidad en fecha cierta de la obligación. Ante esta falta de regulación legal en este punto, el Concejo Municipal debió expedir el correspondiente reglamento que hiciera operativo el cobro de la compensación en este aspecto”*.

3.- De acuerdo con las premisas sentadas, el Tribunal, al analizar el caso concreto, concluyó que el Municipio de Cogua sí podía cobrarle a la CAR

¹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Radicado: 25000-23-27-000-2003-00049-03 (17211). Consejera ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

Cundinamarca la compensación por el impuesto predial, porque dicha obligación surgió desde la expedición de la Ley 56 de 1981.

Señaló, además, que como el artículo 4 de la Ley 56 de 1981 no estipuló una fecha específica para la causación y pago de la obligación, debía *“entenderse que la misma es hasta el 31 de diciembre de la respectiva anualidad”*.

No obstante, indicó que la Administración había perdido competencia para liquidar la compensación por los años 2000 a 2005, de conformidad con el término establecido en el artículo 717 del Estatuto Tributario –cinco años, desde el vencimiento del plazo para declarar- y, que como el municipio no estableció fecha para la declaración y pago de la obligación, ni expidió en cada anualidad la liquidación o factura de cobro, no era admisible el cobro de los intereses de mora.

En consecuencia, liquidó el monto de la obligación a cargo de la CAR, tomando como base la liquidación hecha en el acto demandado, de la siguiente manera:

AÑO	AREA	VALOR/MEDIO POR H.	TARIFA LEY 56/81	TOTAL
2006	61.726	\$ 7.366.957	0,01125	\$ 5.115.744
2007	61.726	\$ 7.663.709	0,01125	\$ 5.321.814
2008	61.726	\$ 7.799.954	0,01125	\$ 5.416.425
2009	61.726	\$ 12.859.592	0,01275	\$ 10.120.582
2010	61.726	\$ 12.776.692	0,01275	\$ 10.055.340
2011	61.726	\$ 12.673.151	0,01275	\$ 9.973.852
TOTAL				\$ 46.003.756

RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante interpone recurso de apelación con el fin de que sea revocada la sentencia y, en su lugar, se declare la nulidad total de los actos administrativos demandados.

Como fundamentos del recurso transcribe los argumentos expuestos en la demanda, por lo que, en aras de la brevedad, no se replican.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

El Municipio de Cogua y la CAR Cundinamarca presentaron alegatos en el trámite de esta instancia procesal, reiterando, en términos generales, los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y la demanda y el recurso, respectivamente.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto en el trámite de segunda instancia.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación, le corresponde a la Sección analizar la legalidad de las resoluciones No. 649 del 24 de noviembre de 2011 y 104 del 10 de abril de 2012, por las que el Municipio de Cogua liquidó y cobró a la CAR Cundinamarca la compensación del impuesto predial regulada en el artículo 4º de la Ley 56 de 1981, por los años 2000 a 2011, junto con los intereses moratorios.

Para el efecto, se hace necesario estudiar si el Alcalde contaba con competencia para aplicar directamente lo establecido en el artículo 4 de la Ley 56 de 1981 o, si por el contrario, era necesario que el Concejo Municipal expidiera un acuerdo adoptando la compensación del impuesto predial, so pena de vulnerar los principios de irretroactividad de la ley tributaria y de confianza legítima y buena fe del administrado.

Así mismo, se estudiará si la obligación del pago de la compensación le era exigible a la CAR Cundinamarca y si los actos demandados identificaron plenamente el sujeto pasivo de dicha obligación.

2. Anotación previa

En sentencia del 4 de noviembre de 2010, proferida en el proceso con radicado 25000-23-27-000-2003-00049-03(17211)², la Sección tuvo la oportunidad de analizar un caso similar al del presente proceso, al estudiar la legalidad de los actos administrativos proferidos por el Municipio de Tausa por los que: i) se liquidó y cobró, a cargo de la CAR Cundinamarca, la compensación del impuesto predial por los años 1981 a 2002, respecto de los predios que conforman la represa del Neusa y sus anexidades y, ii) resolvieron las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago correspondiente a dicho cobro.

Como la situación fáctica y los cargos de nulidad aducidos en aquella oportunidad son similares a los que hoy ocupa el estudio de la Sala, se reiterarán los argumentos expuestos en dicha providencia, pero se precisará la posición adoptada en aquella oportunidad sobre la exigibilidad de la obligación, como se explicará más adelante.

3. Compensación del impuesto predial a cargo de las entidades propietarias de obras de generación y transmisión de energía eléctrica. Reiteración jurisprudencial.

3.1.- Mediante la Ley 56 de 1981, se dictaron normas sobre obras públicas de generación eléctrica, acueductos y sistemas de regadío y se regularon las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras.

En dicho contexto, el legislador estableció el pago de una compensación del impuesto predial a cargo de las entidades propietarias de obras construidas para generación y transmisión de energía eléctrica, acueductos, riegos y regulación de ríos y caudales³, a favor de los municipios donde se encuentren las mismas, como forma económica de resarcir el tributo que éstos dejan de percibir respecto de dichos predios⁴.

² Consejo de Estado. Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Radicación número: 25000-23-27-000-2003-00049-03(17211). Consejera ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Demandado: Municipio de Tausa.

³ **Ley 56 de 1981. Artículo 2º.** “Para los efectos de esta Ley se entiende por entidad propietaria, entidades tales como, la nación, los departamentos, los municipios y sus establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta y las empresas privadas que, a cualquier título, exploten o sean propietarias de las obras públicas señaladas en el artículo anterior.”

⁴ En sentencia del 2 de abril de 2009, exp. 16246, C. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, la Sala señaló que la compensación era uno de los pagos establecidos en la Ley 56 de 1981, a cambio del impuesto predial, y precisó que su finalidad era la de reconocer al municipio una suma por lo que dejó de percibir respecto de dicho impuesto, frente a los terrenos adquiridos para la construcción de las obras de energía -presas y estaciones generadoras- sobre las cuales no recae el gravamen.

Así la previó el artículo 4º:

“La entidad propietaria de las obras reconocerá anualmente a los municipios de que trata el artículo 1 de esta Ley:

a) Una suma de dinero que compense el impuesto predial que dejen de percibir por los inmuebles adquiridos.

b) El impuesto predial que corresponda a los edificios y a las viviendas permanentes de su propiedad, sin incluir las presas, estaciones generadoras u otras obras públicas ni sus equipos.

Parágrafo.- *La compensación de que trata el literal a) del presente artículo se calculará aplicando a toda el área adquirida por la entidad propietaria -avaluada por el valor catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio- una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente⁵ para todos los predios en el municipio”.*

3.2.- El Decreto 2024 de 1982 reglamentó el literal a) y el parágrafo de la norma citada, en los siguientes términos:

“Artículo 4º.- *El reconocimiento de la compensación de que trata el literal a) del Artículo 4 de la Ley 56 de 1981 se hará así:*

1. Por los inmuebles adquiridos con anterioridad, a partir de la vigencia de la ley, y

2. Por los inmuebles que se adquieran con posterioridad al 5 de octubre de 1981, a partir de la fecha en que por la enajenación a favor de la entidad propietaria se deje de causar el impuesto predial a cargo del vendedor o tradente.

Artículo 3º.- *Para efectos del cálculo a que se refiere el parágrafo del artículo 4 de la Ley 56 de 1981, se aplicarán los valores del último avalúo catastral efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por la entidad catastral respectiva. En caso de no existir clara delimitación entre las áreas urbanas y rural del municipio de que se trate, tal delimitación entre las áreas urbanas y rural del municipio de que se trate, corresponderá hacerla al Instituto Geográfico Agustín Codazzi o a la entidad catastral competente en el municipio.*

⁵ **Decreto 2024 de 1982. Art. 6.** Se entiende por “impuesto predial vigente” para efectos del parágrafo del artículo 4 de la Ley 56 de 1981, el que regía el 5 de octubre del mismo año, respecto de las obras en construcción y el que rija en la fecha de la compra del inmueble, para las nuevas obras.

El avalúo catastral de los edificios y vivientes permanentes de que trata el literal b) del mismo artículo 4, será realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad catastral correspondiente y comprenderá únicamente la construcción, sin tener en cuenta obras de infraestructura tales como acceso, servicios públicos y otras infraestructuras propias de los campamentos.

El impuesto predial de que trata el mismo ordinal b) tendrá vigencia a partir de la inscripción del inmueble en el catastro respectivo, la que deberá hacerse dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se comuniquen el respectivo avalúo catastral a la entidad propietaria.”

Igualmente, el reglamento dispuso que para calcular el monto de la compensación debía aplicarse el avalúo catastral promedio fijado en el artículo 4 de la Ley 56 de 1981, tanto a los predios rurales como a los urbanos adquiridos por la entidad propietaria de las obras, los que se revisarían cada vez que se hiciera el reavalúo de las propiedades rurales de todo el municipio, para efectos de liquidar la compensación correspondiente para el año siguiente (Decreto 2024 de 1982, artículo 5).

3.3.- El artículo 4 de la Ley 56 de 1981, fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-148 de 1994.

En dicha sentencia, se explicó que la exclusión del pago del impuesto predial por las presas, estaciones generadoras y otras obras públicas, junto con sus equipos, no constituye exención de dicho tributo, ya que la compensación consagrada en la norma, remediaba o reparaba las posibles pérdidas del municipio en razón del cambio de destinación de las tierras.

Compensación que se justifica en el hecho de que el valor de dichas obras es elevado, en la finalidad de las mismas –prestación de servicios públicos- y en los beneficios que generan en las regiones en las cuales se construyen (*piénsese en hidroeléctricas, acueductos, obras de riego, etc*).

3.4.- Si bien es cierto que en el Municipio de Cogua no existe un acuerdo municipal que haya incorporado la compensación de impuesto predial creada por la Ley 56 de 1981, para la Sala **tal circunstancia no impide que aquélla pueda surtir efectos en el nivel territorial, bajo las limitaciones del poder tributario derivado al que alude el artículo 338 de la Constitución Política.**

Lo anterior, porque la compensación no es en sí misma un tributo, sino una forma de resarcimiento económico del impuesto predial que los municipios dejan de percibir con causa en la ejecución de esas obras o, en palabras de la Corte Constitucional, un mecanismo para remediar o reparar las pérdidas causadas al municipio por el cambio de destinación de los predios en los que se construyen las obras.

Tal interpretación, por lo demás, se ajusta a la semántica del término “*compensación*”, referida a la acción de “*compensar*”, que describe la realización o producción de algún beneficio en “*resarcimiento del daño, perjuicio o disgusto que se ha causado*”⁶.

3.5.- Así pues, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del Código Civil, según el cual la ley es obligatoria y surte efectos desde el día que ella misma designa y, en todo caso, después de su promulgación, la compensación de impuesto predial podía aplicarse directamente en el Municipio de Cogua, porque el artículo 4 de la Ley 56 de 1981, reglamentado por el Decreto 2024 de 1982, la creó como derecho económico de todos los municipios y, en esa medida, no se requiere que éstos expidan regulaciones especiales que la adopten en el nivel territorial.

Y eso así, por cuanto tanto el artículo 4º de la Ley 56 de 1981, como el Decreto 2024 de 1982, contienen las precisiones mínimas para legitimar dicha aplicación, pues identifican claramente sus elementos, a saber:

- a) **El presupuesto que la genera:** Existencia de obras construidas para generación y transmisión de energía eléctrica, acueductos, riego y regulación de ríos y caudales.
- b) **Los sujetos beneficiarios de la misma:** Municipios afectados por las obras.
- c) **Los obligados a pagarla:** Empresas propietarias de las obras construidas.
- d) **La base de liquidación correspondiente:** Valor catastral de toda el área adquirida por la entidad propietaria, evaluada por el valor catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio.

⁶ http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=semántico1.

e) **La tarifa aplicable a dicha base:** 150% del valor de impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio.

En ese sentido, no podría hablarse de falta de competencia para la expedición de los actos de determinación de la obligación a cargo de la CAR, ni de violación a los principios de irretroactividad de la ley y de confianza legítima y buena fe, pues desde el año 1981 está creada la compensación del impuesto predial, norma de la que se presume su conocimiento.

3.6.- No obstante lo dicho, dada su semejanza con el impuesto predial, la Sala ha considerado que es factible aplicar al asunto **el régimen tributario general**⁷, según la remisión establecida por el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, norma que le ordena a los entes territoriales aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones y régimen sancionatorio de los impuestos administrados, así como el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales.

En ese orden de ideas, si se admite la aplicación del Estatuto Tributario nacional al caso concreto, debe concluirse que hizo bien el Municipio de Cogua al usar el método de **liquidación directa** para la compensación del impuesto predial⁸, en virtud del cual expidió la Resolución No. 649 del 24 de noviembre de 2011, por la que liquidó y cobró dicha compensación a cargo de la CAR por los años 2000 a 2011 (fls. 31-34) y la Resolución No. 104 del 10 de abril de 2012, por la que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por la CAR contra el acto de liquidación (fls. 44-50).

3.7.- Pero, aún si se considerase que no es aplicable el Estatuto Tributario, mirada la actuación del Municipio de Cogua a la luz del procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo, se concluye, igualmente, que **el procedimiento aplicado por la Administración no afecta de validez de los actos de determinación de la obligación, ya que se le garantizó a la CAR el debido proceso legal:** Se tomó la decisión mediante un acto administrativo

⁷ Consejo de Estado. Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Radicación número: 25000-23-27-000-2003-00049-03(17211). Consejera ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Demandado: Municipio de Tausa.

⁸ A diferencia del método de autoliquidación, en el sistema de liquidaciones directamente efectuadas por la autoridad fiscal, el procedimiento tributario para la individualización de la obligación inicia de oficio y la etapa subsiguiente es la

motivado, que fue debidamente notificado, y se otorgó la oportunidad de interponer el recurso de reconsideración.

Todo, porque la potestad de autotutela es connatural a la Administración Pública, más cuando se trata del ejercicio de potestades públicas relacionadas con la percepción de ingresos para realizar los cometidos que le son propios.

3.8.- De otro lado, no se observa violación al debido proceso y, mucho menos, inoponibilidad de los actos demandados respecto de la CAR de Cundinamarca, por el hecho de que en la parte resolutive de la Resolución No. 649 del 24 de noviembre de 2011 no se le hubiera mencionado expresamente como sujeto pasivo de la obligación liquidada.

De la motivación de dicha resolución se desprende, con facilidad, que es la CAR Cundinamarca, no otra entidad, en su calidad de propietaria de los predios y obras del embalse de Neusa, el sujeto pasivo de la obligación liquidada.

Por tal razón, dicho cargo tampoco está llamado a prosperar.

4. Causación y exigibilidad de la obligación de compensación del impuesto predial. Precisión del precedente

4.1.- En lo que tiene que ver con la causación y exigibilidad de la obligación de pagar la compensación del impuesto predial, la Sala acoge la interpretación razonable que hizo el *a-quo* sobre las normas que regulan la materia.

4.2.- Si bien es cierto que en la sentencia del 4 de noviembre de 2010, proferida en el proceso con radicado 25000-23-27-000-2003-00049-03(17211)⁹, se afirmó que, para efectos de la exigibilidad de la obligación, era deber de la administración municipal fijar los plazos para el reconocimiento y pago de la compensación del impuesto predial, no es menos cierto que dicha afirmación se hizo como un *obiter dictum* y en el marco del estudio de exigibilidad del título que sustentaba un

recaudación, ya sea para verificar el pago voluntario o el cobro coactivo, sin perjuicio de que se agoten funciones de fiscalización y medios de discusión.

⁹ Consejo de Estado. Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Radicación número: 25000-23-27-000-2003-00049-03(17211). Consejera ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Demandado: Municipio de Tausa.

proceso de cobro coactivo, más no en relación con la validez del acto que determinaba y liquidaba la obligación, como ocurre en el presente caso.

Recuérdese que en aquella oportunidad, la razón principal por la que se concluyó que los actos administrativos por los que el Municipio de Tausa liquidó y cobró a la CAR Cundinamarca la compensación del impuesto predial no eran exigibles por la vía de cobro coactivo, fue el hecho de que dichos actos no quedaron en firme al momento de proferirse el mandamiento de pago, ya que éste se profirió antes de que venciera el término para impugnarlos mediante el recurso de reconsideración.

4.3.- No obstante el contexto en el que fue proferida la afirmación de la Sala sobre la inexigibilidad de la obligación tributaria ante la omisión de la Administración de regular el plazo para su cumplimiento que, se insiste, fue un dicho de paso, en aras de la seguridad jurídica y la claridad del precedente, se debe **precisar** el tema de la causación y exigibilidad de la compensación en estudio.

En consecuencia, debe entenderse que, conforme lo estipula la Ley 56 de 1981 y su decreto reglamentario:

- a) Como la compensación del impuesto predial se debe reconocer **anualmente** por los propietarios de las obras, **dicha obligación se causa el 31 de diciembre de cada año.**
- b) Cuando el ente territorial no exija en su regulación local la presentación de una declaración tributaria, como ocurre en el caso concreto, no es necesario que el municipio regule el plazo para que el responsable cumpla con la obligación de pagar la compensación del impuesto predial, pues el municipio es el que tiene la obligación de liquidarla y cobrarla.

Por tanto, la obligación de pagar la compensación del impuesto predial es exigible cuando la Administración Municipal la liquida mediante acto administrativo ejecutoriado, siempre y cuando la compensación se encuentre causada y el municipio la determine e inicie el proceso de cobro dentro del término de prescripción estipulado en la normativa tributaria.

- c) En ese orden de ideas, el plazo para el cumplimiento de esa obligación depende de su determinación mediante el acto subjetivo pertinente, el que una vez ejecutoriado abre camino a su exigibilidad.

Todo, porque se trata de una obligación legal a cargo de las entidades propietarias de obras de generación de energía y acueducto, más que un impuesto propiamente dicho, con elementos definidos y determinados en la Ley 56 de 1981 y su decreto reglamentario.

5. Decisión

De acuerdo con lo expuesto, se confirmará la sentencia apelada en cuanto declaró la nulidad parcial de los actos administrativos demandados en relación con la liquidación y cobro de la compensación del impuesto predial a cargo de la CAR Cundinamarca por los años 2000 a 2005 y la liquidación y cobro de los intereses moratorios por todas las vigencias fiscales.

No obstante, se modificará el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia, en vista de que se incluyó en la liquidación y cobro de la compensación del impuesto predial la obligación del año 2011, sin que ésta se hubiere causado, puesto que la Resolución 649 [acto demandado] data del 24 de noviembre de 2011 y, como se expuso, la compensación del impuesto predial debe entenderse causada el 31 de diciembre de la respectiva anualidad.

Así las cosas, se declarará, a título de restablecimiento del derecho, que la CAR Cundinamarca adeuda al Municipio de Cogua la suma de treinta y seis millones veintinueve mil novecientos cinco pesos (\$36.029.905), por concepto de compensación del impuesto predial por las vigencias fiscales de los años 2006 a 2010, de conformidad con los valores liquidados en los actos administrativos demandados (fl. 34).

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,

F A L L A

1.- Se **CONFIRMA** la sentencia del 9 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Cuarta, Subsección A-, en cuanto declaró la nulidad parcial de los actos administrativos demandados en relación con la liquidación y cobro de la compensación del impuesto predial a cargo de la CAR Cundinamarca por los años 2000 a 2005 y la liquidación y cobro de los intereses moratorios por todas las vigencias fiscales.

2.- Se **MODIFICA** el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia recurrida. En consecuencia, se **DECLARA**, a título de restablecimiento del derecho, que la CAR Cundinamarca adeuda al Municipio de Cogua la suma de treinta y seis millones veintinueve mil novecientos cinco pesos (\$36.029.905), por concepto de compensación del impuesto predial por las vigencias fiscales de los años 2006 a 2010, de conformidad con los valores liquidados en los actos administrativos demandados (fl. 34).

3.- Se **RECONOCE** personería para actuar a los abogados Luis Carlos Vergel Hernández, como apoderado judicial de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, de conformidad con el poder que obra en el folio 230, y Juan Carlos Rojas Cortés, como apoderado judicial del Municipio de Cogua, de conformidad con la sustitución de poder que obra en el folio 239.

4.- DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE
VALENCIA**
Presidenta de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS
BÁRCENAS**
Ausente con permiso

**CARMEN TERESA ORTIZ DE
RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ
RAMÍREZ**

Radicación: 25000-23-37-000-2012-00282-01 (21113)
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Demandado: Municipio de Cogua
Página **21**