



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

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., doce (12) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-37-000-2013-01574-03 (22828)
Demandante: SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL – DIRECCIÓN DISTRITAL DE IMPUESTOS
Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL - CAR
Temas: Porcentaje Ambiental del impuesto predial – Año 2012. Principio de irretroactividad de la ley.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la Corporación Autónoma Regional –CAR- de Cundinamarca contra la sentencia del 14 de septiembre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A”, que accedió a las pretensiones de la demanda y no condenó en costas.

La parte resolutive de la sentencia apelada dispuso lo siguiente¹:

PRIMERO: DECLÁRESE la nulidad de la **Resolución No. 797 del 22 de mayo de 2013** por medio de la cual la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR-, ordena requerir al Distrito Capital para que cumpla con las transferencias a favor de la entidad por concepto de Porcentaje Ambiental y ejerza las acciones tendientes a obtener el pago de los recursos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRESE** que el Distrito Capital – Secretaría de Hacienda Distrital no está obligada al pago de las sumas liquidadas en el acto que se anula.

TERCERO: No se condena en costas, ni agencias en derecho.

CUARTO: En firme, archívese el expediente, previa devolución de los antecedentes administrativos a la oficina de origen y del excedente de gastos del proceso. Déjense las constancias del caso.”

¹ Folio 187 del c.p.



ANTECEDENTES

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- mediante oficio de fecha 26 de febrero de 2013, requirió información a la Secretaría de Hacienda Distrital sobre el recaudo del impuesto predial, intereses, sanciones y otros conceptos derivados de este recaudo y el valor de lo transferido a la CAR².

El 1º de abril de 2013, la Secretaría de Hacienda Distrital emitió respuesta a la petición elevada por la demandada³, indicando lo recaudado por impuesto predial del año 2012, sanciones, intereses y el valor transferido.

El 22 de mayo de 2013, la Corporación Autónoma Regional profirió la Resolución nro. 0797 *“por medio de la cual ordena requerir al Distrito Capital para que cumpla con las transferencias a favor de la entidad por concepto de Porcentaje Ambiental y ejercer las acciones pertinentes tendientes a obtener el pago de los recursos”*⁴.

La parte resolutive de este acto dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 1: Determinar que BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL debe transferir a la CAR, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, la suma de **DOCE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS SIETE MIL NOVECIENTOS NOVENTA PESOS (Col \$ 12.937.207.990.00)**, para la vigencia del año 2012, correspondiente al saldo no trasladado de los recursos previstos en la Ley 99 de 1993, Artículo 44, más los intereses moratorios vigentes a que haya lugar liquidados desde la fecha del pago parcial, a la fecha de cumplimiento de la obligación.

ARTÍCULO 2: Requerir a Bogotá Distrito Capital para que proceda a efectuar la transferencia de las sumas de dinero a que hacen referencia es (sic) artículo 1 de la presente resolución más los intereses moratorios a que haya lugar a la tasa más alta legalmente prevista, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes contados a partir de la fecha de notificación de la presente resolución. (...)”

Esta resolución fue notificada personalmente el 14 de junio de 2013⁵.

DEMANDA

1. Pretensiones

La Secretaría de Hacienda Distrital, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó que se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas⁶:

“1. DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN –No. 0797 DEL 22 DE MAYO DE 2013. *“por medio de la cual se ordena requerir al Distrito Capital para que cumpla con las transferencias a favor de la entidad por concepto de Porcentaje Ambiental y ejercer las acciones pertinentes tendientes a obtener el pago de los recursos”*. Expedida por la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA –CAR-**, por las razones expuestas al desarrollar los cargos de nulidad.

² Folio 24 del c. de suspensión provisional.

³ Folio 25 del c. de suspensión provisional.

⁴ Folios 21 al 22 del c.p.

⁵ Folio 22 vto. del c.p.

⁶ Folios 127 y 128 del c.p.



2. Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se **DECLARE** que la **SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA**, no se encuentra obligada a pagar la suma de **DOCE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS SIETE MIL NOVECIENTOS NOVENTA PESOS M/CTE (\$12.937.207.990.OO)**, contenida en el artículo 1 y 2 de la **RESOLUCIÓN –No. 0797 DEL 22 DE MAYO DE 2013**.

3. Se condene en costas a la parte demandada en caso de oposición a la demanda."

2. Normas violadas

La demandante invocó como normas violadas los artículos 29, 83 y 334 de la Constitución Política; los numerales 1 y 4 del artículo 3 y el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, y los artículos 26 y 27 del Acuerdo CAR 44 de 2005.

3. Concepto de la violación

Violación de las normas en que debieron fundarse

Expresó la demandante que según el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, una de las causales de nulidad de los actos administrativos es la infracción de las normas en que debieron fundarse. Explicó que un acto de ejecución es aquel mediante el cual se hace exigible una situación jurídica ya consolidada, más no el que crea una nueva.

Para el caso bajo estudio, la Resolución nro. 0797 impuso una obligación de pago a cargo de la Secretaría Distrital de Hacienda, sin que haya precedido el reconocimiento de dicha obligación por parte de la Secretaría o una sentencia proferida por autoridad judicial.

De este modo, al considerar la CAR dicho acto como ejecutorio y no permitirle a la demandante interponer recurso alguno, vulneró sus derechos de defensa y contradicción, acarreando la nulidad del acto demandado.

Inaplicación del principio de buena fe

La parte demandante fundamentó el cargo de mala fe en la actuación de la demandada, en el hecho de que la CAR profirió el acto demandado a pesar de que parte de las sumas allí contenidas, se encontraban en discusión y hacían parte de las pretensiones de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Alegó que existía temeridad en la actuación de la demandada al pretender a toda costa el pago de una suma de dinero a la cual no tenía derecho y sin que mediara un pronunciamiento de fondo sobre el asunto de parte de la autoridad judicial.



Afectación de la sostenibilidad fiscal

Con la expedición de la Resolución nro. 0797, la parte demandada le impuso al Distrito Capital una carga económica que de acuerdo con la ley no le correspondía asumir. Citó sentencia de la Corte Constitucional⁷ para desarrollar el concepto de sostenibilidad fiscal, y así concluyó que se vulneró este principio y el de colaboración armónica entre las entidades públicas.

Interpretación errónea de la norma

El artículo 44 de la Ley 99 de 1993 estableció dos opciones para determinar la participación de las corporaciones autónomas en el impuesto predial recaudado por los municipios: la primera a través de una sobretasa liquidada sobre el avalúo del bien; y la segunda como un porcentaje del total del recaudo del impuesto predial. Bogotá por su parte adoptó la segunda opción.

Sin embargo, para la demandante la expresión “total del recaudo”, no incluía el monto recaudado por concepto de sanciones e intereses por mora en el pago del impuesto predial, pues estos se consideraban ingresos no tributarios.

Por último, citó apartes del Manual de Procedimiento del Régimen de Contabilidad Pública, expedido mediante Resolución nro. 356 de 2007 por la Contaduría General de la Nación y concluyó que la demandada había interpretado erróneamente el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, lo que viciaba de nulidad la resolución demandada.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La **Corporación Autónoma Regional –CAR- de Cundinamarca**, se opuso a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos⁸:

Violación de las normas en que debieron fundarse

Sostuvo la parte demandada que la decisión que se tomó mediante Resolución nro. 0797 respetó el debido proceso de la demandante, tenía sustento legal y constitucional, y era el producto de información aportada por la misma Secretaría de Hacienda.

Resaltó que se trataba de un acto de ejecución, pues aunque no fue producto de una sentencia de un juez o de un acto conciliatorio, provenía de información del obligado a transferir los recursos, quien no solo reconoció el monto adeudado, sino que se negó a realizar la transferencia.

Además, el acto demandado sí se derivaba de una situación jurídica consolidada, toda vez que provenía del mandato expreso contenido en los artículos 44 de la Ley 99 de 1993 y 3 del Decreto 1339 de 1994, normatividad que el Distrito de Bogotá se negó a cumplir, lo que dio lugar a una acción judicial en la cual fue condenado al traslado de estos recursos más los intereses por mora.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-288 del 18 de abril de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸ Folios 86 al 93 del c.p



En consecuencia de lo anterior, era claro que se trataba de una situación jurídica consolidada a favor de la Corporación Autónoma y a cargo de Bogotá D.C., quien debía realizar la transferencia sobre el total del recaudo del impuesto predial, sin realizar previamente una discriminación o descomposición del mismo.

Inexistente vulneración del principio de buena fe

Los fundamentos jurídicos de la demandante para inferir que la CAR de Cundinamarca actuó de mala fe no eran válidos, ya que la demanda que cursaba en su contra versaba sobre el cobro de los periodos comprendidos entre 2010 y el primer trimestre de 2012 y el acto objeto de la presente demanda pretendía el cobro de la vigencia 2012.

Añadió que en caso de ser cierta la situación alegada por la demandante, la vulneración del principio de buena fe en sí misma no constituía prueba de la ilegalidad del acto. Más bien una excepción en uno de los procesos.

Sobre la sostenibilidad fiscal

Expresó que la parte demandante se equivocaba al considerar que el dinero que estaba obligada a transferir era de su propiedad y por ende, podía destinarlo a la realización de sus programas de gobierno, desconociendo los pronunciamientos judiciales sobre el tema⁹.

Por lo tanto, la Secretaría de Hacienda no podía disponer presupuestalmente de dineros que eran propiedad de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y donde el rol del Distrito Capital se limitaba a su recaudo y posterior entrega sin contemplación alguna.

Añadió que era la entidad demandante quien estaba afectando la sostenibilidad fiscal de la demandada, toda vez que sin la transferencia de los recursos no podía cumplir con los cometidos que le fueron encomendados por la Constitución y la ley.

Interpretación errónea de la norma

La demandada trajo a colación el artículo 31 del Código Civil según el cual debía respetarse el genuino sentido de la ley y ceñirse a las reglas establecidas para su interpretación. De este modo advirtió que el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 era suficientemente claro al establecer “del total del recaudo” por lo que resultaba innecesario que el Distrito se apartara del tenor literal de la norma, para acudir a un manual de contabilidad, que no era un método de interpretación legal o por vía de autoridad.

Por último, la parte demandada solicitó declarar probada la excepción de caducidad de la acción pues el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, establecía un plazo de 4 meses para interponer la demanda y en este caso la resolución fue notificada el 14 de junio de 2013 y la demanda presentada el 18 de diciembre de 2013.

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y Servicio Civil. Sentencia del 12 de mayo de 2005, exp. 1637, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo.



SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A" accedió a las pretensiones de la demanda y no condenó en costas. Las razones de la decisión se resumen así¹⁰:

De forma preliminar, el Tribunal determinó conforme al literal d) del numeral 2º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que la demanda fue interpuesta dentro del término de caducidad.

Advirtió que el acto demandado no tenía la calidad de ejecutorio sino de acto definitivo, ya que constituía la manifestación de voluntad de la CAR y producía efectos jurídicos por sí mismo a la demandante.

Indicó que aunque la demandada no le permitió interponer recursos a la Secretaría de Hacienda, el artículo 87 de la Ley 1437 de 2007 disponía que este simple hecho daba firmeza al acto y agotaba la vía gubernativa. Conforme a lo anterior, no se violó el debido proceso a la actora, pues podía acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, como en efecto lo hizo.

Sin embargo, aclaró que el error de la Corporación Autónoma de indicar que la Resolución nro. 0797 era un acto ejecutorio, en sí mismo, no generaba la ilegalidad del acto, por lo que declaró impróspero el cargo de nulidad.

Precisó que la Resolución nro. 0797 del 22 de mayo de 2013 era posterior a la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la CAR de Cundinamarca, ya que esta fue admitida mediante auto de fecha 5 de diciembre de 2012.

De este modo, era improcedente el cargo de vulneración del principio de buena fe, ya que la resolución objeto de control judicial fue producto de un requerimiento de información realizado al Distrito Capital, y no de la demanda que se encontraba en curso.

Según los artículos 44 de la Ley 99 de 1993 y 1º del Decreto 1339 de 1994, los municipios contaban con dos sistemas alternativos para la transferencia de mínimo un 15% del total del recaudo por concepto de impuesto predial a la CAR. De acuerdo con las normas mencionadas anteriormente, este porcentaje debía ser liquidado sobre ingresos tributarios, pues así lo indican las frases: "porcentajes de esos tributos" y "total de recaudo por concepto del impuesto predial".

Agregó que según el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, los ingresos corrientes se clasificaban en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se dividían en impuestos directos e indirectos, mientras que los no tributarios comprendían las tasas y las multas.

¹⁰ Folios 163 al 187 del c.p.



Teniendo en cuenta que el porcentaje ambiental debía liquidarse sobre el total del recaudo del impuesto predial, se entendía que este se liquidaba únicamente sobre los ingresos recibidos por el pago de los contribuyentes como producto de su obligación de contribuir, sin incluir los intereses y las sanciones, que surgen por hechos distintos a la materialización de la obligación sustancial del pago del impuesto.

En respaldo de lo anterior, citó la Sentencia 20345 del Consejo de Estado¹¹ y sostuvo que los ingresos no tributarios como los intereses y las sanciones no hacían parte del recaudo del impuesto predial para efectos de la liquidación del porcentaje ambiental, por lo que el valor transferido se liquidó conforme al artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

En ese orden de ideas, declaró próspero el cargo analizado y la nulidad del acto demandado, se abstuvo de estudiar el cargo de afectación de la sostenibilidad fiscal propuesto por la demandante, y no condenó en costas a la parte vencida.

RECURSO DE APELACIÓN

La **parte demandada**¹² fundamentó el recurso de apelación como se expone a continuación:

La sentencia del Consejo de Estado que sustentó el fallo de primera instancia se basaba principalmente en el Concepto 016 del 3 de noviembre de 2003 emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el cual se aclaraba desde el punto de vista contable que los intereses de mora eran ingresos no tributarios.

El Tribunal no debía apartarse de la literalidad del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y que el concepto del Ministerio de Hacienda invocado no constituía fuente de derecho ni de interpretación legal. En sustento de lo anterior, citó sentencia de esta Corporación¹³, en la cual se expone que de acuerdo con el artículo 27 del Código Civil cuando la ley es clara, no se puede desconocer su tenor literal a fin de consultar su espíritu.

La jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han señalado que la interpretación auténtica y obligatoria le compete al legislador, lo que llevó a que el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 aclarara que para la liquidación de este porcentaje se incluían los intereses y las sanciones generadas en el pago del impuesto predial.

Alegó que el fundamento del fallo del Tribunal en conceptos del Ministerio de Hacienda y la discriminación entre ingreso tributario y no tributario realizado por el Decreto 111 de 1996 carecían de sustento jurídico válido, teniendo en cuenta que el legislador incluyó estos componentes en la precitada ley y lo reiteró en las leyes 1737 de 2014, 1753 de 2015 y 1769 de 2015.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 8 de octubre de 2015, exp. 20345, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

¹² Folios 193 al 197 del c.p.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 16 de marzo de 2005, exp. 27921, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.



ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La demandante reiteró, en términos generales, lo dicho en la demanda.¹⁴

Por su parte, la demandada reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda y en la apelación¹⁵.

El Ministerio Público representado por el procurador sexto delegado ante el Consejo de Estado solicitó se confirme la sentencia de primera instancia¹⁶.

Para el Ministerio Público, la Ley 1687 de 2013 no realizó una interpretación auténtica de lo indicado en la Ley 99 de 1993. La ley refiere que el porcentaje señalado incluye intereses y sanciones, mas la sentencia que declaró exequible dicha disposición no indicó que se tratara de una interpretación auténtica. Esta ley fue expedida en 2013, y solo tiene efectos hacia el futuro, por lo que no puede aplicarse para el año 2012.

La Ley 99 de 1993 es clara al indicar que el monto sobre el cual se aplica el porcentaje que debe transferir el Distrito Capital es el total del recaudo por concepto de impuesto predial, lo cual no incluye ni sanciones ni intereses.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cuestión preliminar – Impedimento fundado

La Consejera de Estado doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, en providencia del 6 de mayo de 2019, manifestó que estaba impedida para conocer de este asunto con base en el artículo 141 [2] del Código General del Proceso, porque conoció del proceso en instancia anterior.

En esta instancia la Sala estudiará la manifestación de impedimento previa resolución del asunto de fondo.

Con el propósito de asegurar la imparcialidad e independencia en la administración de justicia, la ley ha establecido ciertas circunstancias de orden subjetivo y objetivo que impiden a los funcionarios judiciales conocer de determinados asuntos.

Al respecto, ha sostenido esta Corporación que: "(...) como quiera que la función jurisdiccional desempeñada por los jueces, supone una gran responsabilidad en materia del ejercicio del poder público, entonces, la ley consagra una serie de causales que permiten al propio operador judicial o a las partes de un proceso, solicitar la separación del conocimiento del mismo por razones que pueden llegar a afectar la imparcialidad que lo determina".

Se advierte que las causales de impedimento o recusación son taxativas y, por consiguiente, su aplicación e interpretación debe efectuarse de manera restrictiva, con respeto a los postulados de independencia y autonomía del funcionario judicial.

¹⁴ Folios 213 al 215 vto. del c.p.

¹⁵ Folios 210 al 212 del c.p.

¹⁶ Folios 216 al 219 del c.p.



En el presente asunto, la causal de impedimento invocada, es la consagrada en el numeral 2º del artículo 141 del Código General del proceso, que establece:

“ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN. Son causales de recusación las siguientes:

(...)

2. Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente (...).”

Esta causal tiene como finalidad garantizar la imparcialidad del funcionario judicial, comoquiera que permite al servidor público desprenderse del conocimiento de un asunto determinado, en el cual ha conocido en instancia anterior. De esta manera se respetan las condiciones necesarias para evitar cualquier tipo de mediación de los ánimos subjetivos y personales del operador judicial.

La Sala considera que en este caso se encuentra acreditada la configuración de la causal invocada por la doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, toda vez que como magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca conoció del proceso en primera instancia, al haber suscrito la sentencia de primera instancia, tal como se observa a folio 187 del expediente principal.

Así las cosas, la Sala encuentra fundada la solicitud de impedimento, motivo por el cual, la acepta y, en consecuencia, se le separa del conocimiento del presente proceso.

Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, le corresponde a la Sala pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución nro. 0797 del 22 de mayo de 2013 proferida por la Corporación Autónoma Regional –CAR- de Cundinamarca *“Por medio de la cual se ordena requerir al Distrito Capital para que cumpla con las transferencias a favor de la entidad por concepto de Porcentaje Ambiental y ejercer las acciones pertinentes tendientes a obtener el pago de los recursos”*.

Para ello, se debe determinar en concreto si procede la aplicación del artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, para determinar si la parte demandante debe transferencias por concepto de porcentaje ambiental a la demandada, sobre las sumas recaudadas de impuesto predial, intereses y sanciones por la parte demandante en el año 2012.

Porcentaje ambiental del impuesto predial

En el escrito de apelación, la demandada basa su desacuerdo con el fallo de primera instancia, en que el legislador realizó una interpretación auténtica del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 en el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, al incluir los componentes de intereses y sanciones vinculados al impuesto predial.

La Constitución Política en su artículo 317 estableció que solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble y que un porcentaje de estos tributos se destinarán a las entidades encargadas de la conservación del medio ambiente en su jurisdicción.



En desarrollo de lo anterior, el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 44. 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 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 periodo de recaudación. (...)

(Destaca la Sala)

Este artículo fue reglamentado por el artículo 1º del Decreto 1339 de 1994 que autorizó a los concejos municipales y distritales para adoptar el porcentaje ambiental del impuesto predial: i) como sobretasa liquidada sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial o, ii) como porcentaje del total del recaudo del impuesto predial no inferior al 15% de este recaudo.

De acuerdo con la potestad allí otorgada, mediante el Acuerdo 14 de 1996 el Concejo Distrital de Bogotá, adoptó la primera opción y destinó el 15% del total de lo recaudado por concepto de impuesto predial a las autoridades ambientales de la región.

Ley 1687 de 2013 – Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal 2014

La Ley 1687 del 11 de diciembre de 2013 *“Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014”* precisó en su artículo 102 que el porcentaje ambiental debía ser liquidado sobre el valor recaudado por impuesto predial *“incluidos sus intereses y sanciones”*. Esta expresión fue declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-292 de 2015¹⁷.

Sin embargo, en la parte considerativa, la Corte aclaró que el referido artículo estaba ubicado en la Parte Tercera de la Ley “Disposiciones Generales”, las cuales de acuerdo con el literal c) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, rigen únicamente para el año fiscal para el cual son expedidas.

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-292 del 20 de mayo de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



Además, plantea la Corte como problema jurídico el siguiente¹⁸:

"De conformidad con el debate así planteado, corresponde a la Corte resolver si la modificación que la norma acusada introduce en el sentido de adicionar los "intereses y sanciones" al porcentaje ambiental sobre el impuesto predial y otros gravámenes a la propiedad inmueble, destinado al saneamiento del río Bogotá, vulnera el principio de correspondencia que conforme al artículo 346 de la Constitución debe existir entre el plan nacional de desarrollo y la ley anual de presupuesto de rentas y apropiaciones." (Destaca la Sala)

De lo anterior se desprende, que contrario a lo que expresa la Corporación Autónoma en el recurso de apelación, la Ley 1687 de 2013 no es una norma interpretativa, ya que la Corte ha manifestado¹⁹, que las normas interpretativas deben guardar plena identidad de contenido normativo con las normas interpretadas y en este caso, la norma en cuestión introduce nuevos elementos a la obligación establecida en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

En caso similar la Corte expresó²⁰:

"Finalmente, la Corte llama la atención acerca del propósito que están llamadas a cumplir las leyes de interpretación, pues éstas de acuerdo con la Constitución se deben limitar a fijar el sentido exacto de una ley preexistente, cuando la misma resulta confusa o imprecisa. De ahí que, cuando una norma dice interpretar otra tan sólo puede servir como herramienta jurídica para descifrar el contenido normativo de dicha disposición. El desconocimiento del citado límite, como ya se señaló, se traduce en una infracción a la función de interpretación prevista en el artículo 150-1 del Texto Superior y a los principios constitucionales de racionalidad mínima, seguridad jurídica, buena fe e irretroactividad de la ley.

En relación con este último principio, es necesario señalar que en materia tributaria su reconocimiento se encuentra previsto en el artículo 363 del Texto Superior, el cual resulta vulnerado cuando la supuesta ley interpretativa, como lo era la norma demandada, se pretende aplicar como si se tratase de un sólo cuerpo normativo junto con la ley interpretada a partir de la entrada en vigencia de esta última, pues, en estos casos, se estaría convalidando la aplicación de una ley posterior cuyo objetivo es alterar la depuración de la base gravable del impuesto sobre la renta, a hechos acaecidos y debidamente consolidados al amparo de una ley previa."

(Destaca la Sala)

Por tanto, la Ley 1687 de 2013 no puede tomarse como una interpretación auténtica del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, en la medida en que no se limita a fijar el alcance exacto de esta última, sino que altera o modifica los montos sobre los cuales deben calcularse las transferencias que la misma ley obliga a transferir a las corporaciones autónomas regionales. Es claro para la Sala que al añadir los intereses y las sanciones en la base de cálculo de esta transferencia, hay una modificación respecto de la base determinada originalmente por la Ley 99 de 1993, y no una simple aclaración o interpretación de su texto.

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-369 del 29 de marzo de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-076 del 7 de febrero de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.



En la medida en que la Ley 1687 de 2013 no tiene carácter de interpretación auténtica de la ley, se entiende que no puede aplicarse retroactivamente a casos en discusión, pues no se incorpora a la ley anterior, que en este caso modifica y no interpreta. Por tanto, esta ley solo rige hacia el futuro, a partir del momento de su promulgación, y no podrá entonces aplicarse para las transferencias a cargo del Distrito Capital correspondientes a años anteriores.

Debe tenerse en cuenta, que el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, estableció que la transferencia por este concepto debe realizarla el Distrito trimestralmente a medida que efectúe el recaudo. Las transferencias del periodo en discusión se realizaron el 13 de abril, el 12 de julio, el 16 de octubre de 2012 y el 14 de enero de 2013, según certificación de la CAR de Cundinamarca que obra en el expediente²¹.

Por lo tanto, es claro que tanto la obligación legal de efectuar transferencias a favor de la Corporación Autónoma Regional como las fechas en las cuales la Secretaría de Hacienda Distrital liquidó y transfirió el porcentaje ambiental a favor de la demandada, ya habían transcurrido para el momento de la promulgación de la Ley 1687 de 2013, por lo que esta última norma no hacía parte del marco normativo vigente, para el cumplimiento de la obligación, ni puede aplicarse retroactivamente a ese año, como ya se explicó.

Se debe añadir que la Sala se pronunció en un caso similar en el que intervinieron las mismas partes y expresó lo siguiente²²:

*“En el caso del “porcentaje del total de recaudo del impuesto predial”, se reitera que se calcula a la tarifa prevista en el respectivo acuerdo municipal sobre el total recaudado por concepto de impuesto predial. Debe entenderse que ese recaudo no incluye los intereses de mora ni a las sanciones por cuanto estos rubros no corresponden al concepto de ingresos tributarios, como lo precisó el *a quo*, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el concepto 016 del 3 de noviembre de 2003, al aclarar, con fundamento en el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, que los intereses de mora, por definición hacen parte de los ingresos no tributarios.”*

(...)

De manera que, legal y contablemente está previsto que el porcentaje ambiental se calcule sobre lo que se recaude por impuesto predial en las condiciones anteriormente anotadas, sin que sea pertinente incluir en esa base de cálculo los ingresos no tributarios correspondientes a sanciones e intereses moratorios.

En consecuencia, no prospera el cargo de nulidad por violación de los artículos 44 de la Ley 44 de 1993 y 3 del Decreto 1339 de 1994.”

(Destaca la Sala)

En ese orden de ideas, una vez descartada la aplicación de la Ley 1687 de 2013 en observancia del principio de irretroactividad de la ley, en relación con la transferencia del porcentaje ambiental a favor de las corporaciones autónomas regionales, es preciso tener presente el precedente de la Sección citado que en el que se consideró que no debe incluirse en la base de su liquidación las sanciones y los intereses de mora recaudados por concepto del impuesto predial al tratarse de ingresos no tributarios.

²¹ Folio 26 del c. de suspensión provisional.

²² CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 8 de octubre de 2015, exp. 20345, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



Por lo anterior, la Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia, y declarar la ilegalidad del acto demandado.

De la condena en costas

Conforme a lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y 365 numeral 8 del Código General del Proceso, no procede la condena en costas en esta instancia, por cuanto en el expediente no se encuentran pruebas que las demuestren o justifiquen.

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

- 1. Declarar** fundado el impedimento manifestado por la doctora Stella Jeannette Carvajal Basto. En consecuencia, se le separa del conocimiento del presente proceso.
- 2. Confirmar** la sentencia del 14 de septiembre de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A", dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá.
- 3. Sin condena en costas** en esta instancia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente de la Sección

MILTON CHAVES GARCÍA

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

