



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

SALA DE DECISION No. 6

MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja,

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: CONGREGACIÓN HERMANITAS DE LOS POBRES DE TUNJA

DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA

RADICADO: 15001333300 6 2016- 00167- 01

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del municipio de Tunja contra el fallo proferido el 18 de diciembre de 2018 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, en el que se accedió a las pretensiones de la demanda, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por la **CONGREGACIÓN HERMANITAS DE LOS POBRES DE TUNJA** contra el **MUNICIPIO DE TUNJA**.

II. ANTECEDENTES

2.1. LA DEMANDA: Por conducto de apoderado judicial, y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la **CONGREGACIÓN HERMANITAS DE LOS POBRES DE TUNJA** solicitó declarar la nulidad parcial de las Resoluciones Nos. 0779 de 2015 y 0032 de 05 de julio de 2016 expedidas por la Secretaría de Hacienda del municipio de Tunja, a través de las cuales, por la primera se ordenó el pago de la sobretasa CORPOBOYACÁ, y por la segunda se confirmó dicha determinación al resolverse el recurso de reconsideración.

Adicionalmente, solicitó que se declare la nulidad del oficio No. 1.4.5-1-2682 de 06 de septiembre de 2016 en el que se negó la solicitud de exención de sobretasas Corpoboyacá y Bomberil, radicada el 05 de febrero de 2016.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene al municipio de Tunja- Secretaría de Hacienda, el reconocimiento de la exención de la sobretasa ambiental de Corpoboyacá, como parte integral del impuesto predial unificado, para el año gravable 2015, así como la exención de la sobretasa ambiental de Corpoboyacá y sobretasa bomberil, como parte integral del impuesto unificado para el año gravable 2016. Adicionalmente, que se condene en costas al municipio de Tunja.

Como fundamento FACTICO de sus pretensiones, el apoderado de la demandante indicó que la Congregación de las Hermanitas de los Pobres es una entidad sin ánimo de lucro, que se encarga de los ancianatos que funcionan en los inmuebles ubicados en la calle 17 No. 12- 13, identificado con número predial 010201970001000, y en la calle 17 No. 12- 13- 99, con No. Predial 010201970014000, los cuales son de su propiedad.

Señaló que mediante memorial fechado del 07 de mayo de 2015 y radicado con el No. SAC/2015/E/9298, la Congregación solicito a la Secretaría de Hacienda del municipio de Tunja, la exención de pago de impuesto predial unificado para el año gravable 2015 respecto de los predios antes mencionados, llevándose a cabo el día 25 de mayo de 2015 visita al predio por parte de una funcionaria de la Secretaría de Infraestructura de la Alcaldía de Tunja, emitiéndose posteriormente la Resolución No. 0779 de 04 de junio de 2015 a través de la cual la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Tunja, concedió la exención del 100% del pago del impuesto predial unificado para el año gravable 2015, pero ordenó el pago de la sobretasa CORPOBOYACÁ, razón por la que fue interpuesto recurso de reconsideración en contra de dicho acto, el que fue resuelto por medio de Resolución No. 0032 de 13 de julio de 2016, confirmando tal determinación.

Adicionalmente, adujo que mediante memorial radicado el 05 de febrero de 2016, la Congregación solicitó al municipio de Tunja- Secretaría de Hacienda, la exención del impuesto predial, así como de la sobretasa ambiental y bomberil respecto del año gravable 2016, realizándose visita al inmueble el día 26 de mayo de 2016, y emitiéndose decisión negativa mediante oficio No. 1.4.5-1-22682 de 06 de septiembre de 2016.

2.2. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA. Se trata de la sentencia proferida el 18 de diciembre de 2018 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, en la que se accedió a las pretensiones de la demanda. Para llegar a dicha decisión el Juez A quo manifestó que los actos administrativos acusados se encuentran viciados de nulidad por violación al debido proceso, teniendo en cuenta que el día **03 de julio de 2015** la Congregación Hermanitas de los Pobres de Tunja interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución No. 0779 de 04 de junio de 2015, contando la administración municipal con un (1) año para resolverlo, como lo establece el artículo 732 del E.T. y el artículo 417 del Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja, el cual vencía el día **03 de julio de 2016**, por lo que coligió que al haberse resuelto dicho recurso a través de Resolución No. 0032 de **05 de julio de 2016**, para ésta fecha la administración municipal había perdido competencia, y en consecuencia, lo que correspondía era haber declarado el silencio administrativo positivo en favor de la congregación recurrente, precisando que no era posible suspender término alguno por efecto de alguna inspección tributaria, debido a que no se acreditó que se hubiese ordenado por parte de la Alcaldía de Tunja la práctica de la misma con las formalidad establecidas en el artículo 779 del E.T.

Al respecto, el Juez de instancia precisó que el ente territorial debe asumir las consecuencias adversas como recaudador o fiscalizador, así como la eventual responsabilidad frente al destinatario del respectivo tributo, de conformidad con el artículo 734 del E.T., en concordancia con el artículo 745 ibidem.

De otra parte, en lo que respecta a la solicitud de nulidad del oficio No. 1.4.5-1-2682 de 06 de septiembre de 2016 que negó la exención de la

sobretasa ambiental a favor de CORPOBOYACÁ y la bomberil, el Juez a quo consideró que frente al mismo también se contravino el derecho fundamental al debido proceso, de una parte, porque no existe certeza sobre la forma y fecha efectiva de su notificación, y de otra parte, porque tanto el artículo 720 del E.T. como el artículo 406 del Estatuto de Rentas de Tunja, señalan que contra el acto administrativo que resuelva una petición como la exención de un impuesto o cualquier otro tributo, procede el recurso de reconsideración, el cual no fue concedido en el citado oficio.

En conclusión, con fundamento en las anteriores razones, declaró la nulidad de los actos administrativos acusados, y a título de restablecimiento del derecho, declaró que la parte demandante no está obligada al pago de valor alguno por concepto de sobretasa ambiental o sobretasa a Corpoboyacá por Los años 2014, 2015 y 2016.

2.3. EL RECURSO DE APELACIÓN: Inconforme con la decisión de primera instancia, el apoderado del municipio de Tunja la impugnó oportunamente con fundamento en lo siguiente:

i) No se configuró silencio administrativo positivo debido a que el recurso de reconsideración fue presentado el día 03 de julio de 2015, expirando el plazo del año para resolverlo el día 05 de julio de 2015, por ser el primer día hábil siguiente al vencimiento del año (como asegura se hizo mediante Resolución 032 de dicha calenda), si se tienen en cuenta que el 03 de julio de 2016 correspondía a un día feriado (domingo), y el 04 de julio de 2016 a un lunes festivo.

ii) No es posible que la configuración del silencio administrativo positivo de lugar a reconocer un derecho que sea contrario a la ley, pues asegura que el derecho a la exención de pago de sobretasa ambiental es inexistente en nuestro ordenamiento jurídico por no existir una ley que la establezca.

Precisó que en el municipio de Tunja la contribución o tributo ambiental se estableció como sobretasa por el Decreto No. 389 de 29 de diciembre de 2006 al señalar en su artículo 270 que se adopta como sobretasa del medio

ambiente y con destino a CORPOBOYACÁ, una suma equivalente al (1.5 x 1000) del valor del avalúo base para la liquidación del impuesto predial unificado. Precisó que en el Municipio de Tunja el tributo ambiental corresponde a una sobretasa que se determina teniendo en cuenta el valor del avalúo del inmueble, independientemente si se recauda o no el impuesto predial.

Aseguró que la Corte Constitucional en sentencias 621 de 2014 y C- 305 de 1995, dejó establecido que la sobretasa ambiental creada por el artículo 44 de la ley 99 de 1993 tiene carácter de renta nacional y por tanto su exención solo puede ser tramitada mediante ley del Congreso de conformidad con lo establecido en el artículo 338 de la C.N., la cual no existe. De otra parte, señaló que el Consejo de Estado en sentencia de 19 de agosto de 2010 expresó que no se puede pretender que el silencio administrativo positivo sirva para ejercer derechos que no se tienen.

En lo que respecta a la sobretasa bomberil, indicó que es un recargo al impuesto predial que fija el concejo municipal, y que en consecuencia, a su juicio, la exención para el pago de la misma debe establecerse a través de acuerdo municipal, el cual, asegura, no existe en el municipio de Tunja, por lo que considera que tampoco se puede otorgar exención sobre dicha tasa.

iii) La sentencia apelada incumple el principio de congruencia, debido a que su fundamento se basó en la declaratoria del silencio administrativo positivo, tema que asegura no fue objeto de pretensión alguna, ni se indicó en los hechos de la demanda, ni fue establecido en la fijación del litigio, por lo que considera que el municipio no tuvo la oportunidad de defenderse frente a dicho cargo.

iv) Las fallas de notificación no generan nulidad en el acto administrativo, pues afirma que los actos administrativos existen y son válidos desde el momento de su expedición, sin que las consecuencias de una indebida notificación corresponda a un juicio de validez, sino que corresponde a un tema de eficacia.

v) No fue mediante el oficio 1.4.5-12682 de 06 de septiembre de 2016 que se definió de fondo la solicitud de exención de pago de impuesto predial para la vigencia 2016, sino que lo fue a través del oficio 1.4.5-1 3323 de 24 de octubre de 2016 que no fue cuestionado en la demanda.

2.4 TRASLADO DE ALEGATOS DE CONCLUSION. La **APODERADA DE LA PARTE ACTORA** solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia, aduciendo que en el concepto de violación de la demanda se argumentó la vulneración al debido proceso, el que se configura cuando el acto administrativo no es proferido y notificado dentro de los términos de ley, como ocurrió en el presente caso con la Resolución que resolvió el recurso de reconsideración, cargo que al ser analizado por el Juez de instancia concluyó que existió vulneración al debido proceso al haberse resuelto el recurso de reconsideración por fuera del término legalmente establecido, configurándose el silencio administrativo positivo.

Adicionalmente, señaló que ser sujeto pasivo del impuesto predial, obligatoriamente lo hace sujeto pasivo de la sobretasa que de éste se derive, en consecuencia, si hay exoneración del impuesto principal (sic), también corre la misma suerte las sobretasas por ser accesorias de aquel. Al respecto, preciso que el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 establece que sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, el municipio debe transferir a las Corporaciones Autónomas Regionales un porcentaje que no puede exceder del 25% ni ser inferior al 15%, de lo que infiere que la norma establece que se debe transferir estos porcentajes de acuerdo al recaudo total del impuesto predial, concluyendo que si la persona jurídica o natural está exenta del pago de predial, éste valor no cuenta dentro de la conformación del porcentaje a transferir.

Con fundamento en lo anterior, aseguró que la sobretasa ambiental es un impuesto ligado al impuesto predial, por lo que su causación es concomitante con el impuesto predial, lo que a su juicio es concordante con el principio de progresividad que se aplica en materia tributaria, el cual hace referencia a la proporción de carga tributaria con la capacidad contributiva, pues afirma que imponer el pago de las referidas sobretasas a una congregación sin ánimo de lucro, con votos de pobreza, cuya misión es

brindar auxilio y socorro a las personas de la tercera edad en estado de vulnerabilidad, conllevaría al cierre de dicha institución, debido a que su estructura económica y financiera no permite soportar el pago del referido tributo (fls. 224 a 228).

El apoderado del Municipio de Tunja en su escrito de alegatos reiteró los mismos argumentos expuestos en el recurso de apelación (fls. 229 a 233).

III. CONSIDERACIONES

3.1 PROBLEMAS JURÍDICOS

De acuerdo con el recurso de apelación, corresponde a la Sala resolver los siguientes interrogantes:

1. ¿Se configuró el silencio administrativo positivo respecto al recurso de reconsideración interpuesto por la Congregación Hermanitas de los Pobres el día 03 de julio de 2015 en contra de la Resolución No 0779 de 04 de junio de 2015?

De ser afirmativo el anterior interrogante, debe la Sala establecer si como consecuencia de la declaratoria del silencio administrativo es posible que se declare exenta a la Congregación Hermanitas de los Pobres de la sobretasa ambiental respecto del año gravable 2015, a pesar que no existe ley que reconozca tal exención?

2. ¿Fue mediante oficio 1.4.5-12682 de 06 de septiembre de 2016 que se definió de fondo la solicitud de exención de pago de impuesto predial para la vigencia 2016?

De ser positivo el anterior interrogante, se debe establecer si la falta de notificación del referido oficio afecta su validez, y si el mismo goza de legalidad.

3.2. HECHOS PROBADOS

- Mediante escrito de 06 de mayo de 2015, la Superiora de las Hermanitas de los Pobres solicitó a la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Tunja, la exoneración del pago de impuesto predial unificado **correspondiente al año gravable 2015**, respecto de los predios Nos. 010201970014000 y 010201970001000, ubicados en la Calle 17 No. 12- 81 de Tunja, donde funciona el ancianato de propiedad de la Congregación Religiosa de las Hermanitas de los Pobres (fl. 97).

- Mediante Resolución No. 0779 de 04 de junio de 2015 expedida por la Secretaría de Hacienda, se concedió exención del 100% del pago del impuesto predial unificado **para el año gravable 2015** para los predios Nos. 01020190014000 ubicado en la C 17 12 13 99 y 010201970001000 ubicado en la C 17 12 13 del Municipio de Tunja, de propiedad de Congregación Hermanitas de los Pobres. Adicionalmente, en su numeral segundo se ordenó la cancelación de la sobretasa CORPOBOYACÁ, bajo la precisión que la misma no se contempla dentro de la referida exención (fls. 14 y 15).

- Mediante escrito de 03 de julio de 2015 fue interpuesto recurso de reconsideración contra la Resolución No. 0779 de 04 de junio de 2015, recurso que fue resuelto mediante Resolución No. 0032 de 05 de julio de 2016 en el que se dispuso confirmar en todas su partes la Resolución recurrida (fls. 16 a 18). Esta Resolución fue notificada el día 13 de julio de 2016 (fl. 19).

- Posteriormente, el día 16 de julio de 2015, la Representante Legal de las Hermanitas de los Pobres elevó nueva petición a la Secretaria de Hacienda Municipal solicitando exoneración de todo pago incluido en el impuesto predial unificado **del año gravable 2015** respecto de los predios No. 010201970014000 y 010201970001000 donde funciona el ancianato de propiedad de la Congregación Religiosa de las Hermanitas de los Pobres, y que consecuentemente se expida el correspondiente paz y salvo (fls. 33 a 36).

- Mediante memorial fechado del 05 de febrero de 2016 la superiora Hermanitas de los Pobres solicitó al Secretario de Hacienda de la Alcaldía

de Tunja la exoneración de la sobretasa ambiental y bomberil que hacen parte del Impuesto Predial Unificado de los predios No. 010201970014000 y 010201970001000 donde funciona el ancianato de propiedad de la Congregación Religiosa de las Hermanitas de los Pobres, **correspondiente al año gravable 2016** (fl. 21).

- El día 26 de mayo de 2016 dos funcionarios de la oficina de control urbano llevaron a cabo vista a los predios Nos. 010201970014000 y 010201970001000 (fl. 22).

- Mediante escrito de 28 de julio de 2016 La Representante Legal de las Hermanitas de los Pobres elevó nueva petición a la Secretaria de Hacienda Municipal solicitando "la Reconsideraciones de las resoluciones de los años 2014 al 2016 y el no pago de la Sobretasa Ambiental de los tres años pasados y se tenga en cuenta para los venideros" (fls. 37 a 39).

- Mediante oficio 1.4.5-12682 de 06 de septiembre de 2016, suscrito por el Secretario de Hacienda municipal, da respuesta negativa a la petición radicada el día 05 de febrero de 2016 informando que la exención "solo cobija el IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO y la sobretasa de bomberos, tal como lo determina el acuerdo municipal expedido por el concejo municipal." En cuanto a la sobretasa de CORPOBOYACA, preciso que no se tiene acto administrativo que ordene su exención (fl. 129).

- El día 30 de septiembre de 2016 se elevó nueva petición ante la Secretaría de Hacienda de Tunja en la que se solicitó "abstenerse de realizar a la congregación cualquier cobro coactivo, por concepto de impuesto predial unificado para los años 2014 a 2016" (fl. 130), emitiéndose respuesta negativa a dicha petición mediante oficio No. 1.4.5-1-3323 de **24 de octubre de 2016**, en la que además se precisó que como se había informado en oficio 1.4.5-1-1611 para el otorgamiento de la exención se debe encontrar al día en el pago del impuesto predial unificado (fl. 40).

3.3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

3.3.1. De la notificación de la Resolución que resuelve el recurso de reconsideración y configuración del silencio administrativo positivo.

A juicio del recurrente, en el sub judice no se configuró silencio administrativo positivo debido a que el recurso de reconsideración fue presentado el día 03 de julio de 2015, expirando el plazo del año para resolverlo el día 05 de julio de 2015 por ser el primer día hábil siguiente al vencimiento del año (como asegura se hizo mediante Resolución 032 de dicha calenda), si se tiene en cuenta que el 03 de julio de 2016 correspondía a un día feriado (domingo), y el 04 de julio de 2016 a un lunes festivo.

Al respecto dirá la Sala que según los artículos 732 y 734 del Estatuto Tributario, la Administración de Impuestos tiene un (1) año para resolver el recurso de reconsideración, contado a partir de su interposición en debida forma. Si dentro del plazo en mención el recurso no se ha resuelto, debe entenderse fallado a favor del recurrente, en cuyo caso, la administración, de oficio o a petición de parte, así lo declarará.

Por su parte, el inciso 2 del artículo 565 ibidem dispone que *"Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica."*

Ahora, en relación con el silencio administrativo positivo, el Consejo de Estado¹ ha señalado que se trata de un fenómeno en virtud del cual la ley contempla que, en determinados casos, la falta de decisión de la Administración frente a peticiones o recursos elevados por los administrados, tiene un efecto que puede ser negativo o positivo. **En el caso del silencio positivo, el acto presunto hace que el administrado vea satisfecha su pretensión como si la autoridad la**

¹ Sentencia del 12 de noviembre de 2015, Exp. 20259, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

hubiera resuelto de manera favorable, perdiendo la administración competencia para decidir la petición o recurso respectivos, y, en ese orden, el acto deviene en nulo¹⁷.

Así las cosas, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo² ha precisado que “para que se configure el silencio positivo se deben cumplir tres requisitos: **i)** que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso etc.; **ii)** que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo; y **iii)** **que la autoridad que estaba en la obligación de resolver, no lo haya hecho dentro del plazo legal. Respecto de este último requisito, se debe entender que dentro del plazo señalado no solo debe emitirse la decisión, sino notificarse en debida forma.”**

Así, bajo tales precisiones, y luego de analizar las pruebas obrantes en el plenario, observa la Sala que mediante escrito fechado del **03 de julio de 2015** la Representante Legal de Congregación Hermanitas de los Pobres interpuso **recurso de reconsideración** contra la Resolución No. 0779 de 04 de junio de 2015, contando la Oficina Jurídica del Municipio de Tunja (Art. 407 del Estatuto de Rentas de Tunja)³ hasta el día **05 de julio de 2015** para resolverlo y notificarlo debidamente, pues como bien lo señaló el recurrente, el día 03 de julio de 2016 corresponde a un día feriado, y el 04 de julio de 2016 a un lunes festivo. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal, dispone que *“los plazos de años se computan según calendario, pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.”*

Ahora, a pesar de evidenciarse que el acto administrativo contenido en la Resolución No. 0032 a través del cual se resolvió el recurso de reconsideración, fue expedido el día de **05 de julio de 2016**, es decir,

² Sentencia de 13 de septiembre de 2017, Exp. 21514, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección CUARTA, Sentencia de 25 de abril de 2018, Consejera Ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, Rad. No.: 73001-23-33-000-2014-00219-01 [21805]

³ Decreto Municipal 0389 de 29 de diciembre de 2006. Artículo 407. Competencia funcional de Discusión. Corresponde al Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Tunja, fallar los recursos de reconsideración contra diversos actos de determinación de impuestos y que imponen sanciones, y en general, los demás recursos cuya competencia no esté adscrita a otro funcionario.

dentro del plazo máximo que contaba la administración municipal para resolverlo, lo cierto es que al haberse notificado personalmente el mismo con posterioridad a dicha calenda, esto es, el día **13 de julio de 2016** (fl. 19), tal circunstancia da lugar a concluir que se configuró la falta de competencia temporal frente a la Resolución No.0032 de 05 de julio de 2016 y, por ende, el silencio administrativo positivo respecto del recurso de reconsideración interpuesto.

A esta conclusión llegó el Consejo de Estado en sentencia de 25 de abril de 2018⁴ al resolver un caso con contornos similares al que es objeto de estudio, en el que se indicó lo siguiente:

*"En efecto, en cuanto la expresión «resolver» contenida en este artículo, la jurisprudencia⁵ ha precisado que la decisión a la que se refiere la Ley, es la «**notificada legalmente**», vale decir, dentro de la oportunidad legal, ya que de otra manera no puede considerarse resuelto el recurso, **como quiera que si el contribuyente no ha tenido conocimiento del acto administrativo, este no produce los efectos jurídicos correspondientes y, por tanto, no puede tenerse como fallado el recurso presentado**⁶.*

*Además, la Sala, en oportunidad anterior, precisó que el plazo de «un año» previsto en el artículo 732 del E.T., es un término preclusivo, porque el artículo 734 del E.T. establece que se configura el silencio administrativo positivo ante su incumplimiento. **Al ser un término preclusivo, se entiende que al vencimiento del mismo, la Administración pierde competencia para manifestar su voluntad y, en ese orden, el acto deviene en nulo**⁷.*

Conforme con lo anterior, la resolución que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por la demandante contra la Liquidación de Revisión N° 004 de 2012, se debió notificar dentro del año siguiente, contado a partir de la interposición del recurso en debida forma.

(.....)

*Así las cosas, **se configuró la falta de competencia temporal frente a la Resolución N° 0368 del 21 de agosto de 2013 y, por ende, el silencio administrativo positivo**, como lo decidió el a quo, razón por la cual no prospera el recurso de apelación interpuesto por la demandada."*

En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado en sentencia de 07 de diciembre de 2016, así:

⁴ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Sentencia de 25 de abril de 2018, Consejera Ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, Rad. No.: 73001-23-33-000-2014-00219-01 [21805]

⁵ Sentencia del 23 de junio del 2000, Exp. 10070, M.P. Dr. Delio Gómez Leyva, reiterada el 23 de agosto de 2002, Exp. 13829, M.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa, y Sentencia del 17 de julio de 2014, Exp. 19311, M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁶ Sentencia del 12 de abril de 2007. Exp. 15532, M.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa.

⁷ Sentencia del 21 de octubre de 2010, Exp. 17142, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Así las cosas, la Sala observa que aunque la resolución que decidió el recurso de reconsideración fue expedida en tiempo, pues tiene fecha del 21 de mayo de 2009, esto es, antes del vencimiento del término legal (17 de julio de ese año), lo cierto es que la actora sólo tuvo conocimiento de dicho acto hasta el 24 de julio de 2009, fecha en que se desfijó el edicto respectivo y se entendió surtida la notificación, y como para ese momento ya había vencido el plazo para resolver el recurso, la Administración había perdido la competencia para fallarlo, lo que conlleva la configuración del silencio administrativo positivo frente a la impugnación presentada.

Ahora, frente a los efectos de la notificación extemporánea de la resolución que resuelve el recurso de reconsideración, los autores del libro "Procedimiento Tributario- Teoría y Práctica", han señalado que configuran dos efectos jurídicos, ya que por un lado se erigirá un silencio administrativo positivo a favor del recurrente, a partir del cual se entenderá que el recurso de reconsideración fue resuelto en favor de todas las pretensiones en él concurridas⁸, y, por otro lado, se producirá en contra de la autoridad tributaria una falta de competencia temporal para resolver el recurso de reconsideración, lo cual vicia de nulidad el acto administrativo proferido y notificado extemporáneamente⁹.

3.3.2. De la legalidad del oficio 1.4.5-12682 de 06 de septiembre de 2016 que negó la exención de pago de la sobretasa ambiental respecto del año gravable 2016.

Asegura el recurrente que no fue mediante el oficio 1.4.5-12682 de 06 de septiembre de 2016 que se definió de fondo la solicitud de exención de pago de impuesto predial para la vigencia 2016, sino que lo fue a través del oficio 1.4.5-1 3323 de 24 de octubre de 2016 que no es cuestionado en la demanda de la referencia.

Al respecto, dirá la Sala que la pretensión de restablecimiento elevada en el presente litigio respecto del año gravable 2016, está dirigida a que se ordene al Municipio de Tunja- Secretaría de Hacienda que se reconozca la exención de la sobretasa ambiental de Corpoboyacá y sobretasa bomberil,

⁸ Art. 734 del E.T.

⁹ Cermeño C. Cesar Camilo, De Bedout Juan Camilo, García Sonia Andrés, Clopatofsky Carlos Mario, "Procedimiento Tributario- Teoría y Práctica", Primera Edición., 2016, pag. 189.

como parte integral del impuesto predial unificado para el año gravable 2016.

En tal medida, observa la Sala que mediante petición elevada el 05 de febrero de 2016 la Superiora de la Congregación Hermanitas de los Pobres, solicitó al Secretario de Hacienda del Municipio de Tunja lo siguiente:

"reconocer y ordenar la exención del pago de impuesto predial unificado de los predios No. 010201970014000 y 010201970001000 donde funciona el Ancianato de propiedad de la Congregación Religiosa de las Hermanitas de los Pobres, ubicado en la calle 17 No. 12- 81, correspondiente al año 2016, teniendo en cuenta que este inmueble está destinado exclusivamente para la acogida de los Ancianos pobres y es una institución sin ánimo de lucro y de conformidad con el Acuerdo Municipal No. 0028 de 30 de diciembre de 2010, Artículo Primero, que precisa Exenciones. Numeral c).

También sírvase tener en cuenta que la sobretasa ambiental y bomberil hacen parte integral del Impuesto Predial Unificado, razón por la cual, los tratamientos preferenciales otorgados en relación con el Impuesto, también lo serán respecto de las sobretasas.." (fl. 21).

La Secretaría de Hacienda dio respuesta a la anterior petición mediante oficio No. 1.4.5-12682 de 06 de septiembre de 2016 (fl. 20), en los siguientes términos:

"Con el fin de resolver de fondo su petición de fecha cinco (05) de Febrero de 2016, radicado 1.3.8-4-1/2016/E/2016, le informo que en atención a lo solicitado mediante oficio anterior, me permito comunicarle que al predio No. 010201970014000 y 010201970001000 se le ha otorgado a través del despacho de la Secretaría de Hacienda, lo actos administrativos pertinentes, la cual solo cobija el IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO y la sobretasa de bomberos, tal como lo determina el acuerdo municipal expedido por el concejo municipal.

En cuanto a la sobretasa de CORPOBOYACÀ, y como quiera que la misma está determinada por una ley (99 de 1993) y por acuerdo 034 de 1998, respecto de la cual este despacho no tiene acto administrativo de igual rango que ordene su exención, debe facturarla como deuda por concepto de sobretasa corpoboyacá. Se reitera que a la fecha no se ha recibido acto administrativo proveniente de CORPOBOYACÀ que ordene retirar del SISTEMA IMPUESTOS PLUS suma o concepto alguno por sobretasa ambiental.

Por lo anterior, y acatando la normatividad vigente **no es factible conceder exención para el pago de sobretasa con destino a corpoboyacá.**" (Resaltado fuera del texto).

Por su parte, a través del oficio No. 1.4.5-1-3323 de **24 de octubre de 2016**, la Secretaria de Hacienda del Municipio de Tunja, dio respuesta a la petición elevada el 30 de septiembre de 2016 en la que se solicitó "**abstenerse de realizar a la congregación cualquier cobro coactivo, por concepto de impuesto predial unificado para los años 2014 a 2016**" (fls. 130 y 40).

En dicho oficio se indicó lo siguiente:

*"Con el fin de resolver de fondo su petición de fecha treinta (30) de septiembre de 2016, radicado 1.3.8-4-1/2016/E/21695, le informo que en atención a lo solicitado mediante oficio anterior, me permito comunicarle que se le ha otorgado a través del despacho de la Secretaría de Hacienda, los actos administrativos pertinentes, la cual solo cobija **el IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO y la sobretasa de bomberos**, tal como lo determina el acuerdo municipal expedido por el concejo municipal.*

En cuanto a la sobretasa de CORPOBOYACÀ, y como quiera que la misma está determinada por una ley (99 de 1993) y por acuerdo 034 de 1998, respecto de la cual este despacho no tiene acto administrativo de igual rango que ordene su exención, debe facturarla como deuda por concepto de sobretasa corpoboyacá. Se reitera que a la fecha no se ha recibido acto administrativo proveniente de CORPOBOYACÀ que ordene retirar del SISTEMA IMPUESTOS PLUS suma o concepto alguno por sobretasa ambiental.

*Por lo anterior, y acatando la normatividad vigente **no es factible conceder exención para el pago de sobretasa con destino a corpoboyacá.***

Es de aclarar que mediante oficio 1.4.5-1-1611 y según Acuerdo Municipal 0010 de 29 de Abril de 2015 Parágrafo Cuarto: El inmueble respecto del cual se solicita el otorgamiento de la exención se debe encontrar al día en el pago por concepto de impuesto predial Unificado" (Resaltado fuera del texto).

El contenido de los oficios Nos. 1.4.5-12682 **de 06 de septiembre de 2016** y 1.4.5-1-3323 de **24 de octubre de 2016** expedidos por la Secretaria de Hacienda del Municipio de Tunja, se puede evidenciar claramente que fue a través del primer oficio que se dio respuesta de fondo a la solicitud de exención del impuesto predial unificado, así como de las sobretasas ambiental y bomberil, elevada el 05 de febrero de 2016 por la Superiora de la Congregación Hermanitas de los Pobres, acto administrativo en el que se aclaró que la exención solicitada solamente "cobija **el IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO y la sobretasa de bomberos**, tal como lo determina el acuerdo municipal expedido por el

concejo municipal”, pero que al estar determinada la sobretasa Corpoboyacá por la Ley 99 de 1993 y el Acuerdo 034 de 1998, sin que exista otro acto administrativo del mismo rango que ordene su exención, la misma debe ser facturada, y por consiguiente, no es factible acceder a su exención.

Obsérvese que a través del oficio No 1.4.5-1-3323 de **24 de octubre de 2016** lo que se hizo fue reiterar lo dicho en el oficio 1.4.5-12682 de 06 de septiembre de 2016, y adicionalmente se le indicó que *“el inmueble respecto del cual se solicita el otorgamiento de la exención se debe encontrar al día en el pago por concepto de impuesto predial Unificado”*. En consecuencia, al ser el oficio No. 1.4.5-12682 de 06 de septiembre de 2016 el que definió la situación jurídica particular de la congregación accionante, es este el acto administrativo que se debe cuestionar, como se hizo en la demanda, por lo que el cargo alegado en tal sentido por el recurrente no ha de prosperar.

3.3.2.1. Notificaciones de los actos administrativos en proceso tributarios e Interposición de los recursos obligatorios como requisito previo para demandar.

El Juez de instancia consideró que con respecto al oficio No. 1.4.5-1-2682 de 06 de septiembre de 2016 que negó la exención de la sobretasa ambiental a favor de CORPOBOYACÁ también se contravino el derecho fundamental al debido proceso, de una parte, porque no existe certeza sobre la forma y fecha efectiva de su notificación, y de otra parte, porque tanto el artículo 720 del E.T. como el artículo 406 del Estatuto de Rentas de Tunja, señalan que contra el acto administrativo que resuelva una petición como la exención de un impuesto o cualquier otro tributo, procede el recurso de reconsideración, el cual no fue concedido en el citado oficio.

Por su parte, el apoderado del Municipio de Tunja señaló en el recurso de apelación que las fallas en la notificación no generan nulidad en el acto administrativo, con fundamento en que los actos administrativos existen y son válidos desde el momento de su expedición, sin que las consecuencias

de una indebida notificación corresponda a un juicio de validez, sino que corresponde a un tema de eficacia.

En lo que respecta a la notificación de los actos administrativos en proceso tributarios, el artículo 565¹⁰ del E.T. dispone que los autos proferidos en el trámite de las actuaciones administrativas tributarias, pueden notificarse en forma electrónica, personal o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.

Por su parte, el artículo 563 *ibidem* establece que la notificación debe efectuarse a la dirección informada por el contribuyente, en su última declaración.

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 566-1 *ídem*, para que sea válida la notificación electrónica, el contribuyente debe manifestar expresamente a la Administración su intención de ser notificado a través de dicho medio, de las decisiones que se adopten en la actuación administrativa. Dicha norma se acompasa con el artículo 67, numeral 1 del CPACA, que señala que la notificación personal por medio electrónico, procede sólo si el interesado acepta ser notificado de esa manera.

Así mismo, el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011 dispone que, sin el lleno de los requisitos legales, no es posible tener por hecha la notificación ni resulta oponible la decisión al administrado, *"a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales"*, pues en estos casos, el administrado se entiende notificado por conducta concluyente.

¹⁰ Art. 565. Formas de notificación de las actuaciones de la administración de impuestos.

-Modificado- Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica

En el sub judice no obra constancia de haberse notificado a la superiora Hermanitas de los Pobres el oficio No. 1.4.5-1-2682 de 06 de septiembre de 2016 expedido por la Secretaría de Hacienda, por alguna de las formas previstas en el artículo 565 del E.T., y si bien, como lo indicó el recurrente, el nacimiento o existencia a la vida jurídica del acto administrativo se origina una vez es expedido por la respectiva autoridad, lo cierto es que la **notificación** del mismo se erige como el presupuesto para su **eficacia**¹¹, de manera que, si se incumple con tal deber, el mismo no tiene la virtualidad de producir efectos jurídicos, ni resulta oponible la decisión al administrado, a menos que éste revele que lo conoce, evento en que se entiende notificado por **conducta concluyente**, lo que se puede abstraer que ocurrió en el presente caso, al haber acudido la congregación accionante a cuestionar dicho acto, circunstancia que sanea la omisión de la administración municipal y, contrario a lo señalado por el Juez de instancia, permite a esta jurisdicción emprender su estudio de legalidad.

Ahora, en lo que respecta a los requisitos previos para poder acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el numeral 2ª del artículo 161 del CPACA dispone que, *"cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular, deberán haberse agotado todos los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.*

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral"

En materia tributaria, el procedimiento administrativo se agota con la interposición del recurso de reconsideración, del cual puede prescindirse para

¹¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA, SUBSECCION C, sentencia de 8 de agosto de 2012, Radicación número: 54001-23-31-000-1999-0111-01 (23358). "Los presupuestos de eficacia final son aquellos requisitos indispensables para que el acto existente y válido produzca finalmente los efectos que estaría llamado a producir."

En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado en sentencia de 26 de septiembre de 1996, expediente 2.431 al señalar que "la falta de notificación o la notificación irregular de los actos administrativos, fenómenos que tienen efectos equivalentes según lo preceptuaba el decreto Extraordinario No. 2733 de 1959 y no lo dispone hoy el Decreto Extraordinario No. 01 de 1984, no es causal de nulidad de los mismos; en efecto, dicha notificación es necesaria, cuando así lo señala la ley (y lo hace para todos los actos administrativos de contenido particular que hayan culminado una actuación administrativa), como una condición de su eficacia; es decir en tanto constituye una de las etapas del procedimiento que tiene por objeto dar firmeza a la decisión administrativa, la cual -a su turno- es requisito necesario para su ejecución válida.

acudir directamente ante la jurisdicción, en aquellos casos en que el contribuyente hubiere atendido en debida forma el requerimiento especial, como en efecto, lo establece el artículo 720 del Estatuto Tributario, caso en el cual se acudiría a la demanda persaltum.

Igualmente, si la administración no señala el recurso procedente en contra del acto administrativo tributario, de la conformidad con lo previsto en el numeral 2ª del artículo 161 del CPACA, no es obligatorio el agotamiento del procedimiento administrativo como requisito de procedibilidad, y se podrá acudir directamente a la jurisdicción contencioso administrativo a demandar dicho acto, como lo hizo en el presente caso la congregación accionante, debido a que en el oficio No. 1.4.5-12682 de 06 de septiembre de 2016 (fl. 20), a través del cual se negó la exención del pago de la sobretasa ambiental del año gravable 2016, no se indicó al administrado el recurso procedente contra dicho acto administrativo, circunstancia que la habilitaba para demandarlo directamente.

Bajo dichas consideraciones, procede la Sala a estudiar la legalidad del oficio No. 1.4.5-12682 de 06 de septiembre de 2016 expedido por la Secretaría de Hacienda Municipal de Tunja, a través del cual se negó a la Congregación Hermanita de los Pobres la exención del pago de la sobretasa ambiental del año gravable 2016.

En este punto se considera importante precisar que a pesar que en la demanda se pretende que como consecuencia del referido acto administrativo se ordene al Municipio de Tunja la Exención de la sobretasa ambiental de Corpoboyacá y de la sobretasa bomberil, como parte integral del impuesto predial unificado para el año gravable 2016, la Sala centrará su análisis tan sólo en la procedencia o no de la exención de la sobretasa ambiental del año gravable 2016, en vista de que en el acto administrativo acusado contenido en el oficio No. 1.4.5-12682 de 06 de septiembre de 2016, se precisó que la exención solo cobija el IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO y la sobretasa de bomberos, pero no la sobretasa ambiental de Corpoboyacá determinada por la Ley 99 de 1993 y el Acuerdo 034 de 1998, "por no existir otro acto administrativo del mismo rango que ordene su exención."

3.4. La sobretasa ambiental.

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 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 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 1°.- *Los municipios y distritos que adeudaren a las Corporaciones*

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

Parágrafo 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.”*

3.4.1. 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 de 03 de agosto de 2016¹², el Consejo de Estado se refirió a la facultad de las entidades territoriales de otorgar exenciones del impuesto predial y de la sobretasa ambiental, señalando que *“la sobretasa ambiental, tal como está regulada en la actualidad, no se afecta cuando*

¹² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, sentencia de 03 de agosto de 2016, Magistrado Ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, Referencia: 130012331000200900087 01.

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 fundamentar la anterior afirmación, el Consejo de Estado cito la sentencia de 29 de mayo de 2014¹³, en la que sobre el tema se dijo lo siguiente:

“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.¹⁴”

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 29 de mayo de 2014. Expediente 73001-23-31000-2010-00391-01. No. interno: 18738. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Demandante: Estefanía Florián Rodríguez. Demandado: municipio de Ibagué.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA.

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:

(....)

De ahí que la Corte¹⁵ 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"¹⁶.

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 este 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."

En el sub lite, la congregación demandante considera que, al ser exonerada del impuesto predial, ello implica ser también exonerada de la sobretasa ambiental, pues a su juicio, esta sobretasa es accesoria a dicho impuesto, debido a que el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 establece que, sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, el municipio debe transferir a las Corporaciones Autónomas Regionales un porcentaje que no puede exceder del 25% ni ser inferior al 15%, concluyendo que si la persona jurídica o natural está exenta del pago predial, este valor no cuenta dentro de la conformación del porcentaje a transferir.

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.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-305 de 1995.

¹⁶Cita 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.

Por su parte, el municipio de Tunja asegura que la contribución o tributo ambiental se estableció como sobretasa por el Decreto No. 389 de 29 de diciembre de 2006 al señalar en su artículo 270 que se adopta como sobretasa del medio ambiente y con destino a CORPOBOYACÁ, una suma equivalente al (1.5 x 1000) del valor del avalúo base para la liquidación del impuesto predial unificado, precisando que dicho tributo que se determina teniendo en cuenta el valor del avalúo del inmueble, independientemente de si se recauda o no el impuesto predial.

Conforme a lo expuesto en precedencia, dirá la Sala que al haber optado el Municipio de Tunja por establecer una sobretasa equivalente al (1.5 x 1000) del valor del avalúo 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 predial¹⁷, es deber de los propietarios de los inmuebles pagar lo correspondiente a la sobretasa ambiental, porque como lo dejó establecido el Consejo de Estado, la misma no se tasa sobre el impuesto predial, sino sobre el avalúo catastral de los bienes que sirve de base para liquidar el impuesto predial, independientemente de si se exonera de este último pago o no, pues "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."

Aunado a lo anterior, es del caso señalar que independientemente de si los municipios están o no facultados para decretar exenciones respecto de la sobretasa ambiental, lo cierto es que es un hecho no discutido en el caso concreto que no hay norma en el Municipio de Tunja que haya dispuesto tal exoneración, y tampoco el legislador ha contemplado tal exención.

En consecuencia, conforme a las razones expuestas, se MODIFICARÁN los numerales PRIMERO Y SEGUNDO para precisar que la Congregación Hermanita de los Pobres no está obligada a pagar valor alguno por concepto de sobretasa ambiental- Corpoboyacá por el periodo gravable 2015, como consecuencia de la

¹⁷ A esta conclusión llegó el Consejo de Estado en la citada sentencia de 03 de agosto de 2016.

configuración del silencio administrativo positivo respecto del recurso de reconsideración presentado el 03 de julio de 2015, y para señalar que se NIEGA la declaratoria de nulidad del oficio No. 1.4.5-12682 de 06 de septiembre de 2016 expedido por la Secretaría de Hacienda Municipal de Tunja, a través del cual negó a la Congregación demandante la exención de la sobretasa de Corpoboyacá del periodo gravable 2016, así como las demás pretensiones de la demanda.

4. CONDENA EN COSTAS

La Sala se abstendrá de imponer condena en costas en segunda instancia por haber prosperado parcialmente las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo establecido en el numeral 5^o¹⁸ del artículo 365 del C.G.P.

En mérito de lo expuesto, La Sala de decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

V. FALLA

Primero: MODIFICAR los numerales **PRIMERO y SEGUNDO** de la parte resolutive de la sentencia proferida el 18 de diciembre de 2018 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, los cuales quedarán así:

"PRIMERO: DECLARAR *la ocurrencia del Silencio Administrativo Positivo en favor del demandante, frente al recurso de reconsideración interpuesto el 03 de julio de 2015 contra la Resolución No. 0779 de 04 de junio de 2015 que ordenó a la parte actora el pago de la sobretasa Corpoboyacá respecto del año gravable 2015, por las razones antes expuestas.*

18

Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:
(...)
5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, **DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL** de la Resolución No. 0779 de 04 de junio de 2015, expedida por la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Tunja, en lo relacionado con la orden de pagar la sobretasa Corpoboyacá por el año gravable 2015, así como la **NULIDAD TOTAL** de la Resolución No. 0032 de 05 de julio de 2016 que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. 0779 de 04 de junio de 2015, por haber sido expedida con falta de competencia, conforme a las motivaciones expuestas.

TERCERO: Como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** que la Congregación Hermanitas de los Pobres del Municipio de Tunja, NO está obligada a pagar valor alguno por concepto de sobretasa Corpoboyacá respecto del año gravable 2015.

CUARTO: NEGAR la nulidad del oficio No. 1.4.5-12682 de 06 de septiembre de 2016 expedido por la Secretaría de Hacienda Municipal de Tunja, a través del cual negó a la Congregación demandante la exención de la sobretasa de Corpoboyacá, así como las demás pretensiones de la demanda.”

Segundo: CONFIRMAR en lo demás la sentencia apelada.

Tercero: Sin condena en costas en segunda instancia por las razones antes expuestas.

Cuarto: RECONOCER PERSONERÍA para actuare en el presente proceso al abogado FABIAN ANDRÉS ARIAS HERNANDEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.049.602 de Tunja y T.P. No. 246.074 del C.S. de la J., para actuar como apoderado del Municipio de Tunja, en los términos del poder conferido visible a folio 244 del plenario.

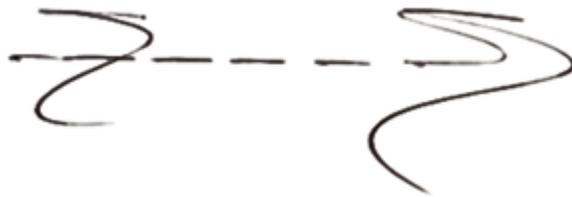
Quinto: Una vez en firme la presente providencia, por secretaría envíese el expediente al despacho de origen.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados:



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS



FABIO IVAN AFANADOR GARCÍA



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

HOJA DE FIRMAS

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: CONGREGACIÓN HERMANITAS DE LOS POBRES DE TUNJA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA
RADICADO: 15001333300 6 2016- 00167- 01