

INCENTIVO O BENEFICIO TRIBUTARIO POR PRONTO PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL - Afecta el monto del impuesto predial a recaudar, pero no el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidarlo / EXENCIONES O TRATAMIENTOS PREFERENCIALES - La facultad de las entidades territoriales para concederlos en relación con los tributos de su propiedad es plena y se debe interpretar de manera amplia / BENEFICIO POR PRONTO PAGO DE LA SOBRETASA AMBIENTAL AL IMPUESTO PREDIAL - Los municipios lo pueden conceder siempre que no se afecte la tarifa mínima de la sobretasa que por ley deben transferir a las autoridades ambientales competentes

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. 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 caso concreto, la Sala aprecia que sí se afectó esa tarifa mínima, pues está probado que para el período gravable 2010, el artículo 2 del Acuerdo 020 de 2004 fijó la tarifa del 1.5‰, tarifa que corresponde a la mínima prevista en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y que quedó afectada, por los descuentos por pronto pago del 5%, 10% y 20%, que fijó el artículo 1° del Acuerdo 002 de 2010.

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 294 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 44

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 002 DE 2010 (23 de febrero) CONCEJO MUNICIPAL DE IBAGUE - ARTICULO 1 PARAGRAFO (Anulado)

NOTA DE RELATORIA: La síntesis del caso es la siguiente: Se estudió la legalidad del párrafo del artículo 1 del Acuerdo 002 de 2010, en el que el Concejo Municipal de Ibagué estableció un descuento por pronto pago de la sobretasa ambiental sobre el impuesto predial para la vigencia del 2010. La Sala revocó la sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima que negó la nulidad de dicho Acuerdo y, en su lugar, anuló el párrafo del artículo 1, porque consideró que si bien los municipios pueden conceder tal beneficio, deben ejercer esa facultad de acuerdo con la ley, de modo que no se afecte la tarifa mínima de la sobretasa que están obligados a recaudar, prevista en el art. 44 de la Ley 99 de 1993, situación que se desconoció en el referido Acuerdo, pues, para el periodo gravable del 2010, la tarifa se afectó con ocasión de los descuentos que el mismo estableció.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la facultad de las entidades territoriales para conceder beneficios o tratamientos preferenciales respecto de los impuestos de su propiedad se cita la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 12 de julio de 2012, Radicación 25000-23-27-000-2006-91369-01 (17502), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

PORCENTAJE AMBIENTAL SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL - No es un impuesto nuevo sino una parte del predial que grava la propiedad real y que recaudan los municipios con destino a las autoridades ambientales / SOBRETASA AMBIENTAL AL IMPUESTO PREDIAL - Es un recargo sobre los tributos territoriales que gravan la propiedad inmueble / PORCENTAJE AMBIENTAL - Tarifa. Se fija sobre el total del recaudo del impuesto predial / SOBRETASA AMBIENTAL - Tarifa. Se fija sobre el avalúo de los bienes base para liquidar el impuesto predial

De manera que, conforme con las sentencias citadas, de una parte, el porcentaje ambiental no constituye un impuesto nuevo. Es, simple y llanamente, una parte del impuesto que ya grava la propiedad privada (impuesto predial) y que es efectivamente recaudado por el municipio y luego transferirla a las autoridades ambientales. De otra parte, la sobretasa ambiental es un recargo -equivalente al porcentaje ambiental-, que la ley puede tasar, así mismo, sobre los tributos territoriales que gravan la propiedad inmueble. El vocablo "recargo" proviene del verbo "recargar" que, entre otros significados gramaticales, tiene el de "Agravar una cuota de impuesto". En consecuencia, la sobretasa ambiental es un aumento, un incremento del tributo que grava la propiedad inmueble. En ese entendido, el municipio responsable de la administración del impuesto territorial puede optar por el porcentaje ambiental o por la sobretasa y, en todo caso, está conminado a transferir a la corporación autónoma regional respectiva el porcentaje ambiental o la sobretasa ambiental, en las condiciones que fije la ley y los acuerdos municipales. El artículo 44 de la Ley 99 de 1993 precisó que tratándose del porcentaje ambiental, el municipio puede fijar la tarifa y que ésta no puede ser inferior al 15% ni superior al 25.9% del total del recaudo del impuesto predial. Y, tratándose de la sobretasa ambiental, facultó a los municipios para que fijaran una tarifa que no puede ser inferior al 1.5‰ ni superior al 2.5‰ sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 317 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 44 / DECRETO 1339 DE 1994 - ARTICULO 1

NOTA DE RELATORIA: Sobre la exequibilidad del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 se citan las sentencias C-013 de 1994 y C-305 de 1995 de la Corte Constitucional.

PRINCIPIO DE JUSTICIA ROGADA - Alcance / CAUSALES DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Se diseñaron a partir de los elementos del acto, entendidos desde el punto de vista negativo / FALTA DE APLICACION DE LA LEY - Alcance / APLICACION INDEBIDA DE LA LEY - Alcance / INTERPRETACION ERRONEA DE LA LEY - Alcance

Sobre el particular, la Sala reitera que corresponde al demandante tipificar con precisión la causal de nulidad alegada y proponer el concepto de la violación en el que funda esa pretensión de nulidad. Esto es lo que se conoce como el principio de justicia rogada en lo contencioso administrativo, principio establecido en el artículo 137 del Decreto 01 de 1984 y reiterado en el artículo 162 del CPACA. Las causales de nulidad previstas en el artículo 84 C.C.A. se diseñaron a partir de los elementos del acto administrativo: la competencia, la forma y el procedimiento, el motivo y la motivación, el contenido u objeto. Entendidos desde el punto de vista negativo, los vicios de los elementos del acto administrativo configuran las causales de nulidad: La incompetencia del funcionario o la autoridad; la expedición irregular -que incluye la falta de motivación y la violación al derecho de defensa-, la falsa motivación, la desviación de poder y la violación de la ley que, a su vez, ocurre por inaplicación, indebida aplicación e interpretación errónea de la norma de sujeción del contenido del acto. Ahora bien, la falta de aplicación de una norma ocurre ya porque el funcionario (o la autoridad) ignora su existencia o porque, aunque conoce la norma, tanto que la analiza o sopesa, no la aplica para proferir el acto administrativo. También sucede esa forma de violación cuando la administración acepta que la norma existe, pero no la aplica porque considera que no tiene validez en el tiempo o en el espacio. La aplicación indebida, por su parte, se presenta cuando el precepto o preceptos jurídicos que se hacen valer se usan o aplican, a pesar de no ser los pertinentes para proferir el acto administrativo. Y, finalmente, la interpretación errónea se configura cuando el precepto o preceptos que se aplican son los que regulan el asunto por resolver, pero la administración los entiende equivocadamente, y así, erróneamente comprendidos, los aplica y expide el acto administrativo. Es decir, ocurre cuando el funcionario (o la autoridad) le asigna a la norma o normas un sentido o alcance que no le corresponde.

FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 137 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 162

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS

Bogotá D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014)

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto

Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00391-01(18738)

Actor: ESTEFANIA FLORIAN RODRIGUEZ

Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUE

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la señora Estefanía Florián Rodríguez contra la sentencia del 3 de febrero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que negó las pretensiones de la demanda instaurada contra el municipio de Ibagué.

ANTECEDENTES

LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad, la ciudadana Estefanía Florián Rodríguez propuso ante el Tribunal Administrativo del Tolima las siguientes pretensiones:

“Se declare la nulidad del Acuerdo No. 002 del 23 de febrero de 2010 emanado por (sic) Municipio de Ibagué Tolima”.

Acto administrativo demandado.

El acto demandado es del siguiente tenor¹:

“ACUERDO N°002 DE 2010

‘POR EL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA PARA LA VIGENCIA DEL AÑO 2010, EL PLAZO PARA PAGO CON DESCUENTO DEL IMPUESTO PREDIAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO SEGUNDO DEL ACUERDO 037 DE 2008 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES’

EL CONCEJO MUNICIPAL DE IBAGUÉ,

En uso de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las consagradas en el artículo 313 de la Constitución Política, Ley 55 de 1985, Ley 44 de 1990 y la Ley 136 de 1994 y,

CONSIDERANDO:

Que se hace necesario que los contribuyentes tengan la oportunidad en igualdad de condiciones de hacer uso del alivio tributario y los descuentos por pronto pago del

¹ Texto tomado de la copia aportada por la demandante. Folio 2 del C.P.

impuesto predial, establecidos en el artículo 2° del Acuerdo 037 de 2008 y el Acuerdo 036 de 2009, por la aplicación de la actualización catastral de la presente vigencia.

Que acogiendo las observaciones hechas por los representantes de los órganos de control, deben ampliarse los plazos para pagar el impuesto predial con descuento.

ACUERDA:

ARTÍCULO 1°. Modifícase transitoriamente para la vigencia del año 2010, el plazo establecido en el artículo 2 del Acuerdo 037 de 2008 para el pago del impuesto predial unificado de la presente vigencia, el cual quedará así:

SECTOR	HASTA JUNIO	JULIO	AGOSTO
Residencial	20%	10%	5%
Industrial	15%	10%	5%
Comercial	15%	10%	5%
Servicios	15%	10%	5%
Lotes Urbanizados			
No edificadas	15%	10%	0%
Predios rurales	20%	10%	5%

PARÁGRAFO: El descuento por pronto pago del presente Acuerdo y el alivio tributario establecido en el Acuerdo 036 de 2009, también se aplica sobre el pago de la sobretasa ambiental.

ARTÍCULO 2°. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias especialmente el artículo 4° del Acuerdo 036 de 2009.”

Normas violadas.

El demandante invocó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 1, 6, 121, 313 y 317 de la Constitución Política.
- Artículo 12 de la Ley 10 de 1981.
- Artículo 44 de la Ley 99 de 1993.
- Artículo 1 del Decreto 1339 de 1994.

Concepto de la violación

La demandante adujo que el acuerdo demandado es nulo por aplicación indebida del artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

Indicó que el Acuerdo 002 de 2010 creó un alivio tributario por pronto pago del impuesto predial. Que dicho alivio o descuento incide directamente en la sobretasa ambiental que se recauda a favor de CORTOLIMA, pues, según el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, los municipios deberán destinar un porcentaje del impuesto predial a dicha sobretasa, en favor de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Explicó que las facultades conferidas a los concejos municipales son limitadas y están claramente establecidas. Que, de conformidad con la Constitución Política, no les está dado ofrecer descuentos sobre el impuesto predial, pues se afecta la sobretasa ambiental. Que, en todo caso, se requiere de la autorización previa de CORTOLIMA.

Que, en consecuencia, el Concejo Municipal de Ibagué se excedió en las facultades que le fueron conferidas en la Constitución, especialmente, en los artículos 313 y 317, y la Ley 99 de 1993, y que, por esa razón, debía declararse la nulidad del Acuerdo 002 de 2010, argumento que, advierte la Sala, se encamina más a demostrar una falta de competencia que una violación de la norma superior por indebida aplicación.

Con formato: Sin Resaltar

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Municipio de Ibagué se opuso a las pretensiones de la demanda.

Indicó que pese a que la demandante manifestó que la causal de nulidad era la *aplicación indebida*, lo cierto es que la demandante alega es la incompetencia del Concejo Municipal de Ibagué para “*ofrecer descuentos*”.

Indicó que el impuesto predial es un tributo del orden municipal, gravamen real y de carácter directo, que grava la propiedad inmueble en determinada jurisdicción municipal. Que es un impuesto de propiedad exclusiva de los municipios y distritos y fue creado mediante la Ley 14 de 1983, que se encargó de unificar el impuesto predial, el impuesto de parques y arborización, el impuesto de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral.

Sostuvo que, en desarrollo de los artículos 294 y 317 de la Constitución Política, el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 estableció las opciones que tienen los municipios

para determinar el valor de los recursos con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables: fijar un porcentaje del total del recaudo por concepto de impuesto predial o, en su lugar, optar por establecer una sobretasa sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Alegó que, en aplicación del artículo 44 citado, el municipio de Ibagué estableció, con destino al medio ambiente, una sobretasa que oscila entre el 1.5 y el 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Dijo que los municipios tienen facultades para otorgar descuentos por pronto pago del impuesto, hecho que, además, es una práctica habitual.

Que los descuentos tienen por objeto estimular el pago anticipado del gravamen y constituyen una reducción de la tarifa, que deben ser considerados como gasto tributario, tanto así que los municipios suelen conceder amnistías a los contribuyentes morosos.

Adujo que los recursos con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales son un porcentaje del recaudo que obtiene el municipio por impuesto predial o una sobretasa que se establecía a ese mismo impuesto, de manera que, en ninguno de los dos casos puede existir la sobretasa si no existe el impuesto predial, y, por lo tanto, no puede recaudarse la tasa si no se recauda el impuesto.

Que, en consecuencia, como la sobretasa ambiental es parte de un tributo de propiedad de los municipios, son estos últimos, como titulares del impuesto, los únicos facultados para el recaudo, fiscalización, liquidación, cobro y demás actuaciones referentes a la administración del impuesto, independientemente de que parte del mismo deba ser transferido a un tercero para los fines establecidos en la ley. Para complementar el argumento, citó las sentencias C-013 del 21 de enero de 1994 y C-305 de 1995, proferidas por la Corte Constitucional, que estudiaron la constitucionalidad de la sobretasa ambiental e indicaron que no es un impuesto individualmente considerado, sino una parte del impuesto predial unificado.

Que está claro que los descuentos por pronto pago son beneficios tributarios que se conceden con el fin de motivar a los contribuyentes al pago de la totalidad del impuesto de la vigencia de una fecha determinada. Que, por tratarse de un beneficio tributario, el concejo municipal puede establecer mediante acuerdo los beneficios, porcentajes y las condiciones para que se apliquen.

Alegó que el Acuerdo 002 de 2010 está ajustado al régimen legal y constitucional, pues fue dictado con sujeción a la potestad de los municipios de administrar y recaudar el impuesto predial unificado.

Finalmente, presentó la excepción de *falta de vicio en el acto administrativo que se acusa*, pues el Acuerdo 002 de 2010 fue expedido conforme a la ley, a la constitución, al reglamento y por la autoridad competente. Que su expedición no vulneró ninguna norma constitucional, legal y reglamentaria y, por esa razón, debían negarse las pretensiones de la demanda.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Tolima, mediante sentencia del 3 de febrero de 2011, negó las pretensiones de la demanda.

Luego de un estudio detallado de la naturaleza, características y condiciones de la sobretasa ambiental, el Tribunal advirtió que ninguna de las disposiciones legales invocadas por la parte demandante, como fundamento de las pretensiones, condicionaba a los concejos municipales para que, en ejercicio de las estrategias que implementen para el recaudo de los tributos estén supeditados o condicionados a la autorización previa, concomitante o posterior de ninguna autoridad en particular. Además, dijo que esa sola consideración era suficiente para negar las pretensiones de la demanda.

Dijo que la relación de mero recaudo que surge entre el municipio y la Corporación Autónoma Regional del Tolima es diferente de la relación tributaria que existe entre esas mismas partes, al extremo que no puede afirmarse que CORTOLIMA es beneficiaria de una obligación tributaria o fiscal, sino que simplemente es destinataria de una participación o transferencia presupuestal.

Que, en consecuencia, no es posible que del proceso en que se discute la

causación, el monto del impuesto predial a cargo del contribuyente o los alivios tributarios que implemente la entidad territorial para recaudar sus rentas se deriven consecuencias para la corporación autónoma regional beneficiaria de las transferencias originadas en este concepto.

Indicó que, conforme con la Constitución Política, el impuesto predial pertenece a los municipios y sólo ellos pueden gravar la propiedad inmueble. Que, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 338 y 287 ibídem, las entidades territoriales pueden “*administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*” y, por eso, pueden adoptar decisiones relacionadas con el recaudo, la fiscalización, el control y la ejecución coactiva del tributo y, en general, adoptar los reglamentos necesarios para su determinación individual, aspectos que corresponden a un fenómeno posterior y distinto al de la creación del tributo, como es el del recaudo o pago.

Que, por consiguiente, la tarea de cobrar y permitir que se materialice lo previsto en la ley, a efecto de arbitrar los recursos de que se trata, como propios del nivel territorial, son atribuciones inherentes a la autonomía de los municipios, a lo que la Constitución y la ley les reconoce competencia propia *para expedir los acuerdos que garanticen el efectivo control y recaudo de sus gravámenes*, conforme con la competencia administrativa o de gestión otorgada por la Constitución para administrar recursos.

Por todo lo anterior, adujo que mal podría decirse que las entidades territoriales requieren de una autorización previa de las corporaciones autónomas regionales, pues el tributo no sólo es de propiedad exclusiva de los municipios, sino que los porcentajes que se transfieren a título de participación del impuesto y que están reglados por el artículo 1° del Decreto 1339 de 1994 deben cuantificarse sobre los ingresos percibidos de manera efectiva y no sobre las meras expectativas.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La actora presentó recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal y solicitó que se revocara.

Señaló que si bien es cierto que el Concejo Municipal de Ibagué estableció el alivio tributario del impuesto predial para la vigencia 2010 y demás descuentos

por pronto pago de dicho impuesto y de la sobretasa ambiental y que no requería de autorización de CORTOLIMA para hacerlo, también es cierto que el recaudo del impuesto predial para la vigencia 2010 sí se realizó, aunque tuviese dicho alivio tributario.

Que, de igual manera, el municipio al recaudar, fiscalizar, liquidar y cobrar el tributo debió transferir a CORTOLIMA, en forma proporcional, el valor correspondiente a la sobretasa ambiental regulada por la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1339 de 1994.

Adujo que, debido a la no transferencia de los recursos, CORTOLIMA no ha logrado su cometido (velar por los recursos naturales y el medio ambiente), y la perjudicada directa por la falta de transferencia no es la corporación sino la comunidad en general, pues los recursos no van dirigidos a esa corporación, sino a las personas a las que el Estado les debe garantizar el goce de un ambiente sano y a participar en las decisiones que puedan afectarlas.

Que los recursos asignados a CORTOLIMA tienen relación directa con el valor del recaudo del impuesto y, al éste último sufrir variaciones en la base gravable y en la tarifa se afectan los recursos del ente autónomo. Que, en consecuencia, ahí se manifiesta la indebida aplicación de la norma superior, pues con dicha disposición se causa un perjuicio al ingreso de CORTOLIMA.

Que, por todo lo anterior, se debe revocar la decisión de primera instancia y, en su lugar, acceder a la pretensión de nulidad del Acuerdo 002 de 2010.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La demandante no alegó de conclusión.

El apoderado judicial del municipio de Ibagué reiteró, en su totalidad, los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Insistió en que el Acuerdo 002 de 2010 fue expedido en legal forma y con la plena competencia que el artículo 317 de la Constitución Política le otorga al Concejo Municipal de Ibagué y a todos los concejos municipales para gravar la propiedad inmueble.

Reiteró que la regulación del procedimiento de recaudo, fiscalización, control y la ejecución coactiva del tributo y, en general, del establecimiento de los reglamentos necesarios para su determinación, son funciones que corresponden a un fenómeno posterior a su creación, así como lo es el del pago. Que, en ejercicio de su autonomía territorial, el Municipio de Ibagué tenía derecho a definir la administración y disposición de sus recursos, tanto para la decisión sobre la creación o supresión de impuestos de carácter local, como para la libre administración de todos los recursos.

Replicó que la sobretasa ambiental no es un tributo independiente del impuesto predial, sino que constituye un porcentaje de dicho impuesto y no puede ser cobrado de manera adicional al mismo.

Finalmente, repitió que el acto administrativo que se acusa fue expedido con sujeción a la Constitución, la ley y el reglamento, razón por la que pidió que se confirmara la decisión de primera instancia.

El **Ministerio Público** dijo que la sentencia de primera instancia debía revocarse y, en su lugar, declarar la nulidad del párrafo 1° del artículo 1° del Acuerdo 002 de 2010, por cuanto es evidente que los recursos que debe recibir la Corporación Autónoma Regional del Tolima se ven afectados por los alivios tributarios que implemente el municipio para el pronto pago del tributo.

Alegó que de conformidad con el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, si el porcentaje fijado por el Concejo Municipal de Ibagué hubiese sido sobre el total del recaudo del impuesto predial, el hecho de que la entidad deba transferir a CORTOLIMA parte del recaudo del impuesto predial, en ningún momento implica que el municipio deba pedirle permiso a la entidad territorial para expedir normas que concedan alivios tributarios, como lo alegó la demandante.

Que, sin embargo, con la aplicación del párrafo transitorio del artículo 1° del Acuerdo 020 de 2004, el valor a transferir a la corporación autónoma no es un porcentaje del recaudo del impuesto predial, caso en el que sería válida la consideración del Tribunal.

Que, en efecto, en los términos del Acuerdo 020 de 2004, CORTOLIMA debe recibir el 1.5 por mil sobre el avalúo catastral de los bienes que sirven de base para la liquidación del impuesto predial. Que, al afectar con alivios tributarios y descuentos por pronto pago, el valor que por ese concepto entrega el municipio de Ibagué a CORTOLIMA sería inferior al 1.5 por mil del avalúo catastral, lo que no es legalmente viable, pues iría en contra de lo establecido tanto en el Acuerdo 020 de 2004, como de la prohibición establecida en el inciso segundo del artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante, la Sala decide si es nulo el Acuerdo No 002 de 2010 expedido por el Concejo Municipal de Ibagué *“Por el cual se modifica de manera transitoria para la vigencia del año 2010, el plazo para pago con descuento del impuesto predial establecido en el artículo segundo del acuerdo 037 de 2008 y se dictan otras disposiciones”*.

Con formato: Fuente: 12 pto

Con formato: Fuente: 12 pto

La primera precisión que se hará en la sentencia, previo a adoptar una decisión de fondo, tiene que ver con las causales de nulidad alegadas como fundamento de la demanda, teniendo en cuenta la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos.

Con formato: Fuente: 12 pto

Sobre el particular, la Sala reitera que corresponde al demandante tipificar con precisión la causal de nulidad alegada y proponer el concepto de la violación en el que funda esa pretensión de nulidad. Esto es lo que se conoce como el principio de justicia rogada en lo contencioso administrativo, principio establecido en el artículo 137 del Decreto 01 de 1984 y reiterado en el artículo 162 del CPACA.

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Las causales de nulidad previstas en el artículo 84 C.C.A. se diseñaron a partir de los elementos del acto administrativo: la competencia, la forma y el procedimiento, el motivo y la motivación, el contenido u objeto. Entendidos desde el punto de vista negativo, los vicios de los elementos del acto administrativo configuran las causales de nulidad: La incompetencia del funcionario o la autoridad; la expedición irregular —que incluye la falta de motivación y la violación al derecho de defensa—, la falsa motivación, la desviación de poder y la violación de la ley

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

que, a su vez, ocurre por inaplicación, indebida aplicación e interpretación errónea de la norma de sujeción del contenido del acto.

Ahora bien, la falta de aplicación de una norma ocurre ya porque el funcionario (o la autoridad) ignora su existencia o porque, aunque conoce la norma, tanto que la analiza o sopesa, no la aplica para proferir el acto administrativo. También sucede esa forma de violación cuando la administración acepta que la norma existe, pero no la aplica porque considera que no tiene validez en el tiempo o en el espacio.

La aplicación indebida, por su parte, se presenta cuando el precepto o preceptos jurídicos que se hacen valer se usan o aplican, a pesar de no ser los pertinentes para proferir el acto administrativo.

Y, finalmente, la interpretación errónea se configura cuando el precepto o preceptos que se aplican son los que regulan el asunto por resolver, pero la administración los entiende equivocadamente, y así, erróneamente comprendidos, los aplica y expide el acto administrativo. Es decir, ocurre cuando el funcionario (o la autoridad) le asigna a la norma o normas un sentido o alcance que no le corresponde.

En el caso concreto, la demandante alegó como causal de nulidad la aplicación indebida, fundada en que el Concejo Municipal de Ibagué, al expedir el Acuerdo 002 de 2010, excedió la competencia que le confiere el artículo 317 superior. Dijo que el alivio y el descuento tributario que el municipio otorgó respecto del impuesto predial vigente en Ibagué para el año 2010, y, de contera, respecto de la sobretasa ambiental, afectaron los recursos que debían transferirse a CORTOLIMA, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

Con formato: Fuente: 12 pto

De acuerdo con los conceptos atrás precisados, la Sala estima que si bien la actora funda la nulidad en la indebida aplicación de la norma superior, en realidad, en el fondo argumenta, por una parte, que habría incompetencia del Concejo Municipal de Ibagué para expedir un acuerdo que crea alivios o descuentos tributarios por el pronto pago de la sobretasa ambiental. Pero, de otra parte, también alegó que el municipio no habría girado lo que le corresponde a las autoridades ambientales por concepto de la sobretasa, precisamente por haber regulado un descuento. Esto significa que la demanda también estaría

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

fundamentada en la causal de nulidad por violación de la ley, pero por falta de aplicación, que es el cargo que la Sala examinará más adelante.

Sin embargo, previo al estudio correspondiente, la Sala considera pertinente hacer las siguientes precisiones.

La actora, en la demanda, pidió la nulidad de todo el contenido del Acuerdo 002 de 2010². Sin embargo, el concepto de nulidad se encaminó únicamente a desvirtuar la legalidad del parágrafo del artículo 1° del acuerdo demandado. En ese contexto, la Sala circunscribirá el análisis a dicho parágrafo, que dispone:

“PARÁGRAFO: El descuento por pronto pago de presente Acuerdo y el alivio tributario establecido en el Acuerdo 036 de 2009, también se aplica sobre el pago de la sobretasa ambiental.

Conforme con lo dicho en la demanda y en el escrito de apelación, la actora considera que el Concejo Municipal de Ibagué no podía crear alivios ni descuentos tributarios por pronto pago, porque esos beneficios afectan el monto que, por concepto de la sobretasa ambiental, el municipio de Ibagué debía girar a favor de la Corporación Autónoma Regional del Tolima —CORTOLIMA.

La Sala considera que los municipios sí pueden establecer beneficios por pronto pago de la sobretasa ambiental. Sin embargo, al establecer esos beneficios, los municipios deben velar porque el descuento no afecte los mínimos que por ley deben transferir a las autoridades ambientales competentes. Según se trate de la modalidad de porcentaje o de sobretasa en los términos de la ley.

Para el efecto, la Sala estima necesario analizar el marco jurídico de la sobretasa ambiental, derivado del artículo 317 de la Constitución Política y desarrollado por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1339 de 1994, antes de continuar con el análisis del caso concreto.

Marco jurídico que regula 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.

² “Por el cual se modifica de manera transitoria para la vigencia del año 2010, el plazo para pago con descuento del impuesto predial establecido en el artículo segundo del acuerdo 037 de 2008 y se dictan otras disposiciones.” Transcrito al inicio de esta sentencia.

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

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. (negrilla fuera de texto)".

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

"Artículo 44º.- Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble. Modificado por el art. 110, Ley 1151 de 2007, Modificado por el art. 10, Decreto Nacional 141 de 2011. Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal.

Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando éstas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial.

Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente Ley.

Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el numeral 1o. del artículo 46, deberán ser pagados a éstas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación.

Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece.

Parágrafo 1º.- Los municipios y distritos que adeudaren a las Corporaciones Autónomas Regionales de su jurisdicción, participaciones destinadas a protección ambiental con cargo al impuesto predial, que se hayan causado entre el 4 de julio de 1991 y la vigencia de la presente Ley, deberán liquidarlas y pagarlas en un término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, según el monto de la sobretasa existente en el respectivo municipio o distrito al 4 de julio de 1991.

Parágrafo 2º.- Modificado por el art. 110 de la Ley 1151 de 2007. El 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población municipal, distrital o metropolitana, dentro del área urbana, fuere superior a 1.000.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión."

Código de campo cambiado

Dicho artículo fue reglamentado por el Decreto 1339 de 1994, que en el artículo 1° 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.”* (resalta la Sala)

Con formato: Fuente: 12 pto

Con formato: Fuente: 12 pto

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

Con formato: Fuente: 12 pto

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

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

El artículo 44 de la Ley 99 de 1993 se refiere a ese PORCENTAJE, no se aparta del destino que señala la Constitución y lo califica como PORCENTAJE AMBIENTAL, luego, por estos aspectos se trata de una disposición legal que desarrolla un postulado constitucional.

(...)

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

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

que se recaude por concepto de impuesto predial se destinará entre el 15% y el 25.9% a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Menos le asiste razón al afirmar que es un impuesto predial, es, se repite, un porcentaje del impuesto predial para protección del medio ambiente.

5.- Otro tema que motiva las demandas es que el artículo acusado da la posibilidad de OPTAR por una SOBRETASA, en vez del porcentaje ambiental. Los ciudadanos que acusan el artículo 44 opinan que esta "sobretasa" no está contemplada en el artículo 317 C.P. y equivaldría a un recaudo municipal para una Entidad que no es el Municipio y sería una adición al tributo. Ambas cosas, en el sentir de ellos es violatorio de la Constitución. Inquietud semejante ya fue estudiada por la Corporación

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

"Alcance del inciso segundo del artículo 317 Constitucional. Este inciso permite, en forma amplia, que la ley destine recursos a las entidades encargadas del manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. La destinación de esos porcentajes debe sujetarse a los planes de desarrollo de los municipios. De acuerdo con los artículos 294 y 317, lo que la Constitución permite excepcionalmente es la existencia de participaciones o recargos en favor de las participaciones mencionadas, pero no de un impuesto nuevo, porque ello iría contra la justicia tributaria".

"Resulta importante señalar que la ley a que se remite la norma no crea un nuevo impuesto, sino que la expresión que equivale a afirmar que el gravamen no se aumenta para el propietario del bien inmueble sino que un porcentaje de ese monto -que no puede exceder del promedio de las sobretasas existentes- se destina a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, bajo la orientación trazada por los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Con ello se evita la descoordinación fiscal, al someterla al principio de planeación municipal, consagrado en la Carta política"...

"Tampoco se trata de una disposición que viole el artículo 359 de la Carta, por cuanto no es una renta nacional de destinación específica, sino en estricto sentido, una sobretasa que favorece la protección del medio ambiente de los municipios" (Subrayas fuera de texto).

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

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

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

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

El vocablo “recargo”³ proviene del verbo “recargar” que, entre otros significados gramaticales, tiene el de “Agravar una cuota de impuesto”⁴. En consecuencia, la sobretasa ambiental es un aumento, un incremento del tributo que grava la propiedad inmueble.

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

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

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

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

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

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

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.

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

³ www.rae.es. 3. m. Der. Cantidad o tanto por ciento en que se incrementa la deuda, por lo general a causa del retraso en un pago.

⁴ www.rae.es

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.⁵

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

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. M.P.: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Sentencia Doce (12) de julio de dos mil doce (2012). Radicación:250002327000200691369-01. No Interno: 17502. Demandante: COLMINAS S.A. Demandado: MUNICIPIO DE CUCUNUBÁ. Asunto: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

en la misma Constitución y que la Corte Constitucional resaltó en la Sentencia C-305 de 1995 en el siguiente sentido:

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

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

De ahí que la Corte⁶ 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”*”⁷.

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

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

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-305 de 1995.

⁷Cita 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.

Análisis del caso concreto:

En el expediente figura que, en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 4 del artículo 313⁸ y el artículo 317⁹ de la Constitución Política, el Concejo Municipal de Ibagué, mediante el Acuerdo 020 de 2004¹⁰, optó por la sobretasa “*equivalente al dos punto cinco por mil (2,5 x 1000) sobre el avalúo catastral de los bienes que sirven de base para la liquidación del impuesto predial unificado, a partir del 1° de enero de 2005 y sólo hasta el 31 de diciembre de 2007.*” y dijo que, en adelante, se aplicaría la tarifa del 1.5 por mil, que es la mínima tarifa prevista en la ley.

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

En el año 2010, el Concejo Municipal de Ibagué expidió el Acuerdo 002, objeto de demanda. El artículo primero del Acuerdo modificó transitoriamente, para la vigencia del año 2010, el plazo para pagar con descuento el impuesto predial¹¹. El párrafo del artículo 1°, sobre el que se centra el análisis de la Sala, dispuso: (i) que el descuento por pronto pago previsto en el mismo Acuerdo 002 demandado, se aplicaría a la sobretasa, y (ii) que el alivio tributario establecido en el Acuerdo 036 de 2009, también se aplicaría sobre el pago de la sobre tasa.

Respecto del descuento, advierte la Sala que se tasó en porcentajes del 5%, 10%, 15% y 20%. Por lo tanto, entiende que en esos mismos porcentajes fueron fijados como descuento para la sobretasa, lo que no resulta conforme con la ley, como más adelante se explica.

Respecto del alivio tributario establecido en el Acuerdo 036 de 2009, la Sala precisa que ese acuerdo no reposa en el expediente. No obstante, se obtuvo una copia del mismo por internet¹². De su contenido se advierte que el alivio tributario está previsto en el artículo 4°, que dispuso: “La sobretasa ambiental se aplicará sobre el valor del impuesto predial liquidado con el presente Acuerdo para el año 2010”. Sin embargo, el artículo 2° del Acuerdo 002 de

⁸ “**ARTICULO 313.** Corresponde a los concejos: (...)4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.”

⁹ **Artículo 317.** Sólo 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.

¹⁰ Folio 33 c.p

¹¹ El plazo inicialmente había sido establecido en el artículo 2° del Acuerdo 037 de 2008

¹² <http://www.aldiaempresarios.com/>

2010 (norma demandada) lo derogó expresamente.¹³ En consecuencia, la Sala entiende que la queja de la demandante alude, exclusivamente, al descuento por pronto pago.

Ahora bien, el *a quo* negó las pretensiones de la demanda porque consideró que el impuesto predial pertenece a los municipios y sólo estas entidades territoriales pueden gravar la propiedad inmueble. Que, en virtud de esa autonomía fiscal, los municipios también están facultados por los artículos 338 y 287 de la Constitución para adoptar decisiones relacionadas con el recaudo, la fiscalización, el control, la ejecución coactiva del tributo y la adopción de los reglamentos que sean necesarios para asegurar el recaudo. Que el porcentaje y la sobretasa ambiental se cuantifican sobre los ingresos percibidos de manera efectiva y no sobre meras expectativas y que, por eso, los municipios no requieren de la intervención de las corporaciones autónomas regionales para poder fijar, mediante acuerdo, incentivos o beneficios tributarios por pronto pago, ora del impuesto predial, ora del porcentaje o de la sobretasa ambiental.

En el recurso de apelación, la demandante insistió en que el acuerdo demandado viola el artículo 317 de la Carta Política, el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y su decreto reglamentario, por aplicación indebida. Que esa indebida aplicación se manifiesta en el efecto práctico que habría tenido el acuerdo pues, según dijo, en el año 2010 el municipio demandado no transfirió los recursos de la sobretasa a CORTOLIMA y que eso afectó la gestión de la corporación autónoma para la protección del medio ambiente.

Sobre el particular, la Sala precisa que en la demanda, la demandante no propuso como hecho relevante para decidir la litis, que el municipio de Ibagué habría incumplido la obligación de transferir la sobretasa ambiental y que, por eso, se afectó la gestión de la corporación autónoma. Ni siquiera aportó alguna prueba para respaldar ese dicho. Por tanto, la Sala interpreta que la sobretasa ambiental a que alude la demandante, que no habría sido transferida por el municipio, corresponde a la que no se habría recaudado por el hecho de que el acuerdo demandando concedió el descuento por pronto pago.

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

¹³ Artículo 2º: El presente Acuerdo rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias especialmente el artículo 4º del Acuerdo 036 de 2009.

Lo anterior, por cuanto, si se trata de todos los recursos que se recaudaron, incluso con descuento, por concepto de la sobretasa ambiental, ese es un asunto que no puede definirse en este proceso. Ni sería la actora la legitimada para reclamar la transferencia de recursos a CORTOLIMA, pues, en este último caso, sólo la autoridad ambiental competente tendría capacidad procesal para hacerlo.

Lo mismo se precisa respecto del otro argumento esgrimido por la actora en el recurso de apelación, en el sentido de que la comunidad fue afectada por la falta de transferencia de los recursos por concepto de la sobretasa ambiental. La Sala considera que la acción de nulidad no es el mecanismo procesal idóneo para coaccionar a las entidades territoriales a que cumplan las normas jurídicas, pues para eso el constituyente creó la acción de cumplimiento y si lo que se busca es la protección del derecho a un ambiente sano, la demandante cuenta con la acción popular.

De manera que la Sala insiste en que la demandante, en realidad, cuestionó, la falta de competencia de los municipios para hacer extensivos los beneficios por pronto pago respecto de la sobretasa ambiental, tal como se hizo en el párrafo del artículo 1º del Acuerdo 002 de 2010 demandado.

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

Y, en este aspecto, la Sala precisa, conforme con lo dicho inicialmente, que el Concejo Municipal de Ibagué sí tiene competencia para establecer beneficios por pronto pago respecto de la sobretasa ambiental, pero esa facultad debe ejercerla conforme con la ley y precaviendo que no se afecte la tarifa mínima prevista en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

En el caso concreto, la Sala aprecia que sí se afectó esa tarifa mínima, pues está probado que para el período gravable 2010, el artículo 2 del Acuerdo 020 de 2004 fijó la tarifa del 1.5%, tarifa que corresponde a la mínima prevista en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y que quedó afectada, por los descuentos por pronto pago del 5%, 10% y 20%, que fijó el artículo 1º del Acuerdo 002 de 2010.

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

En consecuencia, la Sala considera pertinente declarar la nulidad del párrafo del artículo 1º del Acuerdo 002 de 2010, pero no por indebida

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

aplicación del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 ni por falta de competencia del Concejo Municipal de Ibagué para crear alivios tributarios, sino por violación del inciso segundo del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 1º del Decreto 1339 de 1994, por falta de aplicación.

Con formato: Fuente: 12 pto, Sin Resaltar

La Sala considera que es pertinente anular todo el párrafo, incluida la expresión referida al alivio tributario establecido en el Acuerdo 036 de 2009, puesto que, como se precisó, el alivio tributario fue derogado por el artículo 2º del mismo acuerdo demandado.

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

F A L L A

PRIMERO. REVÓCASE la sentencia del 3 de febrero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que negó las pretensiones de la demanda que, en ejercicio de la acción de nulidad, instauró la ciudadana Estefanía Florián Rodríguez contra el Acuerdo No. 002 de 2010 proferido por el Concejo Municipal de Ibagué. En su lugar,

SEGUNDO. ANÚLASE el párrafo del artículo 1º del Acuerdo No. 002 de 2010.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

Con formato: Fuente: 12 pto

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Con formato: Fuente: 12 pto

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

DESCUENTO POR PRONTO PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL - No afecta la sobretasa ambiental porque ésta tiene una base independiente del recaudo del impuesto predial / DESCUENTO POR PRONTO PAGO DE LA SOBRETASA AMBIENTAL AL IMPUESTO PREDIAL - Los municipios son competentes para concederlo aunque se afecte la tarifa mínima legal a transferir a las autoridades ambientales, pues el efecto de cualquier descuento por pronto pago es reducir el monto del tributo a pagar, con independencia de que ello se traduzca en reducción de la tarifa o no / DESCUENTO POR PRONTO PAGO DE LA SOBRETASA AMBIENTAL - Aunque en teoría afecte la tarifa mínima legal de la Ley 99 de 1993 no por ello se pone en riesgo la protección del medio ambiente, porque el estímulo puede generar mayor recaudo para el efecto

Me aparto de la decisión mayoritaria, pues, a mi juicio, es legal el descuento que concedió el Concejo de Ibagué por el pronto pago de la sobretasa ambiental, por las siguientes razones: [...] no es cierto que el descuento del impuesto predial afecte el valor de la sobretasa que legalmente debe entregarse a CORPOTOLIMA. Ello, porque la sobretasa ambiental, como porcentaje del avalúo del predio, que, a su vez, sirve de base para liquidar el impuesto predial, no se afecta por el descuento por pronto pago de predial, pues dicha sobretasa tiene una base independiente del recaudo del impuesto predial, como lo precisa la Sala en la decisión de la que me separo [...] De otra parte, y en relación con el descuento por pronto pago de la sobretasa misma, considero que los municipios tienen competencia para conceder dichos descuentos, **aun si se afecta el límite mínimo previsto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993**, pues el efecto de cualquier descuento por pronto pago es reducir el monto del tributo que se paga, independientemente de que esto se traduzca en la reducción de la tarifa o no. A su vez, además de que son constitucionales, los descuentos por pronto pago de la sobretasa ambiental, o de cualquier tributo local, estimulan el recaudo efectivo del tributo y pueden, incluso, generar un recaudo mayor, a nivel general, que el esperado si no existiera dicho estímulo para los contribuyentes. En consecuencia, no es exacto sostener que por el solo hecho de que exista un descuento por pronto pago de la sobretasa ambiental que teóricamente afecte el límite mínimo legal se ponga en riesgo el cumplimiento de los postulados del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, en materia ambiental, pues, insisto, la existencia de este estímulo para los contribuyentes puede generar un recaudo mayor de la sobretasa, que garantice más recursos para la protección del medio ambiente. Por lo anterior, considero que la Sala debió confirmar la sentencia apelada, que negó la nulidad del párrafo demandado y no anular la norma demandada, como en efecto lo hizo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

SALVAMENTO DE VOTO

Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00391-01(18738)

Actor: ESTEFANIA FLORIAN RODRIGUEZ

Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUE

No comparto la sentencia aprobada mayoritariamente por la Sala, que revocó el fallo de primera instancia y anuló el parágrafo del artículo 1 del Acuerdo 002 de 2010, expedido por el Concejo de Ibagué, conforme con el cual para el año gravable 2010 el descuento por pronto pago previsto en dicho acuerdo, también se aplica al pago de la sobretasa ambiental de que trata el artículo 44 de la Ley 99 de 1993¹⁴.

El parágrafo del artículo 1 del Acuerdo 002 de 2010 prevé lo siguiente:

“ACUERDO N°002 DE 2010

*‘POR EL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA PARA LA VIGENCIA DEL AÑO 2010, EL PLAZO PARA PAGO CON DESCUENTO DEL IMPUESTO PREDIAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO SEGUNDO DEL ACUERDO 037 DE 2008 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES’
[...]*

ARTÍCULO 1°. Modifícase transitoriamente para la vigencia del año 2010, el plazo establecido en el artículo 2 del Acuerdo 037 de 2008 para el pago del impuesto predial unificado de la presente vigencia, el cual quedará así:

SECTOR	HASTA JUNIO	JULIO	AGOSTO
Residencial	20%	10%	5%
Industrial	15%	10%	5%
Comercial	15%	10%	5%
Servicios	15%	10%	5%
Lotes Urbanizados			
No edificadas	15%	10%	0%
Predios rurales	20%	10%	5%

¹⁴Artículo 44º.- **Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble.** [Modificado por el art. 110, Ley 1151 de 2007, Modificado por el art. 10, Decreto Nacional 141 de 2011](#) 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. [...]"

PARÁGRAFO: El descuento por pronto pago del presente Acuerdo y el alivio tributario establecido en el Acuerdo 036 de 2009, también se aplica sobre el pago de la sobretasa ambiental.

[...]"(Se destaca)

Sostiene la sentencia de la que me aparto que aunque el Concejo de Ibagué sí tiene competencia para establecer beneficios por pronto pago respecto de la sobretasa ambiental, pues, en esencia, es un recargo al impuesto predial, esa facultad debe ejercerla *"precaviendo que no se afecte la tarifa mínima prevista en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993"*.

Y, concluye que como en este caso se afectó esa tarifa mínima, *"pues está probado que para el período gravable 2010, el artículo 2 del Acuerdo 020 de 2004 fijó la tarifa del 1.5.%, tarifa que corresponde a la mínima prevista en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y que quedó afectada, por los descuentos por pronto pago del 5%, 10% y 20%, que fijó el artículo 1º del Acuerdo 002 de 2010"*, debe anularse la norma por violación del inciso segundo del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 1º del Decreto 1339 de 1994, reglamentario de la primera.

Me aparto de la decisión mayoritaria, pues, a mi juicio, es legal el descuento que concedió el Concejo de Ibagué por el pronto pago de la sobretasa ambiental¹⁵, por las siguientes razones:

Lo que realmente plantea la actora es que el descuento por pronto pago del impuesto predial, que también trae la norma acusada, afecta el valor de la sobretasa que debe entregarse a CORPOTOLIMA. Y, que, debido a esa situación se requiere la autorización previa de dicha corporación autónoma regional.

Sin embargo, no es cierto que el descuento del impuesto predial afecte el valor de la sobretasa que legalmente debe entregarse a CORPOTOLIMA. Ello, porque la sobretasa ambiental, como porcentaje del avalúo del predio, que, a su vez, sirve de base para liquidar el impuesto predial, no se afecta por el descuento por pronto pago de predial, pues dicha sobretasa tiene una base independiente del recaudo del impuesto predial, como lo precisa la Sala en la decisión de la que me separo.

Tampoco es cierto lo que plantea la actora en el sentido de que para ofrecer descuentos por pronto pago del impuesto predial se requiere autorización de

¹⁵ Que de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 ese municipio debe transferir a la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORPOTOLIMA.

CORPOTOLIMA, porque, como bien lo anota la sentencia, los descuentos o incentivos por pronto pago de los tributos locales tienen fundamento en el artículo 294 de la Constitución Política.

En consecuencia, los concejos tienen competencia y plena autonomía para fijar los descuentos no sólo respecto del impuesto predial sino de la sobretasa ambiental, que constituye un recargo del primero.

De otra parte, y en relación con el descuento por pronto pago de la sobretasa misma, considero que los municipios tienen competencia para conceder dichos descuentos, **aun si se afecta el límite mínimo previsto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993**, pues el efecto de cualquier descuento por pronto pago es reducir el monto del tributo que se paga, independientemente de que esto se traduzca en la reducción de la tarifa o no.

A su vez, además de que son constitucionales,¹⁶ los descuentos por pronto pago de la sobretasa ambiental, o de cualquier tributo local, estimulan el recaudo efectivo del tributo y pueden, incluso, generar un recaudo mayor, a nivel general, que el esperado si no existiera dicho estímulo para los contribuyentes.

En consecuencia, no es exacto sostener que por el solo hecho de que exista un descuento por pronto pago de la sobretasa ambiental que teóricamente afecte el límite mínimo legal se ponga en riesgo el cumplimiento de los postulados del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, en materia ambiental, pues, insisto, la existencia de este estímulo para los contribuyentes puede generar un recaudo mayor de la sobretasa, que garantice más recursos para la protección del medio ambiente.

Por lo anterior, considero que la Sala debió confirmar la sentencia apelada, que negó la nulidad del párrafo demandado y no anular la norma demandada, como en efecto lo hizo.

En los anteriores términos dejo expresadas las razones de mi salvamento de voto.

Con todo respeto,

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

¹⁶ Sentencia C-448 de 2005