



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

**Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 05001-23-33-000-2017-02286-01**

**Actor: IGLESIA CRISTIANA DE LOS TESTIGOS DE JEHOVÁ**

**Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS NEGRO Y NARE – CORNARE**

**Asunto: Acción de tutela – Segunda instancia**

### OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala decide la impugnación interpuesta por la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los ríos Negro y Nare – CORNARE y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contra el fallo del 17 de enero del 2018<sup>1</sup>, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad amparó el derecho a la igualdad de la iglesia accionante.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Solicitud de amparo

Mediante escrito radicado el 15 de septiembre del 2015<sup>2</sup> en la Oficina de Reparto de la Dirección Seccional de Antioquia – Chocó, la Iglesia Cristiana de los Testigos de Jehová, actuando a través de apoderada, presentó acción de tutela contra la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los ríos Negro y Nare – CORNARE, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, libertad de culto o religión y al debido proceso.

<sup>1</sup> Notificada el 18 de enero de 2018

<sup>2</sup> Folio 51



Tales derechos los consideró vulnerados por la autoridad ambiental accionada al negarse a conceder la *“exención en el pago del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble o sobretasa con destino al medio ambiente a los inmuebles de propiedad de la IGLESIA CRISTIANA DE LOS TESTIGOS DE JEHOVÁ, ubicados en jurisdicción de la accionada, a la manera como ya están exentos de tributos y de pleno derecho los inmuebles de propiedad de la Iglesia Católica (...)”*

La parte actora solicitó:

*“(...)”*

**SEGUNDO:** *Como consecuencia del reconocimiento de la violación de derechos fundamentales mencionados en el numeral que antecede, ORDENAR a la corporación que en el término de 48 horas expida Resolución de Exención de los inmuebles de propiedad de Testigos de Jehová, dedicados exclusivamente al culto religioso, equiparables a los enlistados en el artículo XXIV de la Ley 20 de 1974 (...)”<sup>3</sup>.*

La parte accionante fundamentó la petición de amparo bajo la siguiente línea argumentativa:

Consideró que la negativa de exoneración por parte de CORNARE se equivoca al no reconocer y aplicar las disposiciones normativas existentes en el ordenamiento jurídico sobre la exención de la sobretasa ambiental en favor, tanto de la Iglesia Católica como de las demás iglesias reconocidas en el país, argumentando la falta de competencia para conceder la exoneración, pues el beneficio solicitado se encuentra claramente establecido, a través de las disposiciones jurídicas integradas y aplicables directamente al caso, es decir, el artículo XXIV del concordato entre el Estado Colombiano y el Estado Vaticano integrado al Ordenamiento Jurídico mediante la ley 20 de 1974 en favor de los inmuebles de las diferentes confesiones religiosas legalmente establecidas en el país.

Adujo que existen precedentes jurisprudenciales que propugnan por la libertad de culto e igualdad entre las diferentes iglesias por lo que *“(...) al tenor de la Corte Constitucional, los mismos deben ser observados por las autoridades administrativas, puesto que están obligadas a aplicar*

---

<sup>3</sup> Folio 17 y 18



*el derecho vigente y de ahí que su sometimiento a las líneas doctrinales de la Corte Constitucional sea estricto”.*

Afirmó que pese a todos los escritos presentados por parte de los Testigos de Jehová para que la autoridad ambiental ejerciera su deber constitucional de proteger los derechos fundamentales a la igualdad y libertad de culto y/o religiosa de la entidad hizo caso omiso de esa obligación dejando de lado que estos derechos fundamentales son de cumplimiento inmediato una vez se avizore su violación por parte de cualquier autoridad administrativa y judicial, y *segunda*, que desconoce de manera palmaria y sin excusa válida el precedente constitucional sino también el Ministerio del Medio Ambiente y otras Corporaciones Ambientales Regionales del país que ya han otorgado exoneración en los términos aludidos.

## **2. Hechos probados y/o admitidos**

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos, que son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

- La iglesia accionante manifestó que presentó derecho de petición, dirigido al Director de CORNARE el 13 de julio de 2017 con número radicado 112-5215-2017, en el que solicitó a esa autoridad que excluyera del cobro de la sobretasa ambiental a *“los inmuebles de propiedad de la Iglesia Cristiana de Los Testigos de Jehová que están dedicados al culto religioso y que por equivalencia corresponden a los exentos y enlistados en el artículo XXIV de la ley 20 de 1974 (Tratado entre el Estado Colombiano y el Estado Vaticano), a saber: edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios, ubicados en la jurisdicción de CORNARE”*, petición también soportada en los argumentos de las sentencias C-027 de 1993, la T- 621 de 2014, la T- 073 de 2016 y la T-642 de 2016, a través de los cuales se establece y confirma la regla judicial aplicable al caso, dado que la *ratio decidendi* de estas sentencias tiene efectos vinculantes no solo para la autoridad judicial, sino también para la administrativa.
- La entidad accionada respondió a la petición a través de oficio del 1 de agosto de 2017 con Radicado No. CS-131-0782-2017, en el que manifestó que *“nos permitimos anotar que conforme a lo dispuesto*



*en el artículo 338 de la Constitución Nacional, solo el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales. Como quiera que las contribuciones que percibe la corporación tiene un origen legal, esto es, la ley 99 de 1993, no le compete a esta entidad establecer exoneraciones a favor de personas o entidades a quienes la ley impuso la respectiva contribución.”*

### **3. Actuaciones procesales relevantes**

#### **3.1. De la nulidad de todo lo actuado**

Mediante auto del 27 de noviembre del 2017, el Despacho Ponente de la presente decisión, declaró la nulidad de todo lo actuado y ordenó la debida integración del contradictorio ordenando la vinculación de las entidades que por competencia tienen la facultad sobre la exoneración de los tributos. Una vez se reinició el trámite de la acción de tutela se efectuaron las siguientes actuaciones:

#### **3.2. Admisión de la demanda**

Mediante auto del 15 de diciembre del 2017<sup>4</sup>, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad, admitió la demanda de tutela y se dispuso su notificación a la parte actora y a la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – CORNARE

Adicionalmente, en atención a los hechos, funciones y competencias se ordenó la vinculación del Congreso de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Corantioquia.

De igual manera, se ordenó la notificación de la acción al Alcalde y al Concejo Municipal de El Carmen de Viboral, El Peñol, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, Marinilla, Puerto Triunfo, Rionegro, San Carlos, Sal Luis, San Rafael, San Vicente y Sonsón en el Departamento de Antioquia, por pertenecer a la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – CORNARE

---

<sup>4</sup> Folio 99



### **3.2. Contestación de la autoridad accionada - Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – CORNARE**

El Secretario General de esta entidad contestó la acción de tutela en el sentido de indicar que los hechos narrados por la accionante son algunos ciertos y otros no. Adujo que existe indebida integración del contradictorio, pues no está legitimado en la causa por pasiva pues de lo expuesto se infiere que el responsable de la posible afectación de los derechos alegados es CORANTIOQUIA.

Indicó que no existe fundamento para que la accionante reclame la exoneración de los impuestos destinados a la protección ambiental ya que no hay certeza en la identificación de los predios ni la titularidad de los derecho reales que permitan inferir la afectación alegada. Por lo anterior, solicitó se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva.

### **3.3. Contestación de los terceros vinculados**

#### **3.3.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

La apoderada judicial de esta cartera, señaló que no le consta ninguno de los hechos referidos por la accionante. Indicó que la Corporación accionada cuenta con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica para comparecer por sí sola a un proceso judicial. Refirió que no tiene injerencia alguna que le permita satisfacer lo pretendido por la actora ni le corresponde contestar derechos de petición, aunado a que en el escrito de demanda no se señala a este Ministerio como vulnerador de derechos.

Por lo anterior, solicitó se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva y declarar o negar la acción de la referencia<sup>5</sup>.

#### **3.3.2. Municipio de Sonsón**

El ente territorial, a través de su Secretario de Hacienda contestó la acción argumentando que los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y en virtud de ella tienen la facultad de

<sup>5</sup> Folio 128 a 132



establecer los tributos de acuerdo con la ley para el cumplimiento cabal de sus funciones.

Ahora bien, frente a las exclusiones de los tributos sobre los bienes eclesiásticos refirió que la Ley 20 de 1974 en su artículo 24 indicó que:

*“Las propiedades eclesiásticas podrán ser gravadas en la misma forma y extensión que las de los particulares. Sin embargo, en consideración a su peculiar finalidad se exceptúan los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios.*

*Los bienes de utilidad común sin ánimo de lucro, pertenecientes a la Iglesia y a las demás personas jurídicas de que trata el artículo IV del presente Concordato, tales como los destinados a obras de culto, de educación o beneficencia se regirán en materia tributaria por las disposiciones legales establecidas para las demás instituciones de la misma naturaleza”.*

Así, de conformidad con la normativa y reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional los predios de las iglesias diferentes a la católica estarán exentos del impuesto predial únicamente en la parte destinada al templo para el culto público.

Afirmó que el bien de propiedad de la Iglesia Cristiana de los Testigos de Jehová sí se encuentra exenta de tal impuesto y no se le está cobrando ningún valor adicional como sobretasa ambiental, de conformidad con los documentos adjuntos.

Finalmente, solicitó su desvinculación de la presente acción al no existir quebrantamiento de derechos fundamentales de su parte a la accionada<sup>6</sup>.

### **3.3.3. Municipio de San Vicente Ferrer**

A través de apoderado judicial, refirió que la sobretasa ambiental incorporada en el impuesto predial se realizó atendiendo a las disposiciones contenidas en la Ley 99 de 1993. De otra parte, indicó que es al Congreso de la República a quien le compete extender la

---

<sup>6</sup> Folio 136 a 144



exención del pago de la sobre tasa ambiental a otras confesiones religiosas e iglesias y no a los entes territoriales.<sup>7</sup>

### **3.3.4. Municipio de La Ceja del Tambo**

Por conducto de su alcalde refirió que existe falta de legitimación en la causa por pasiva dado que no existe relación alguna del municipio con los hechos narrados por la actora. Indicó que la sobretasa ambiental se le aplica de igual forma a todas las iglesias, indicó que la exención recae sobre el propio impuesto predial por lo que no existe ningún tipo de desigualdad entre los beneficios otorgados a los cultos religiosos.

Señaló que la acción de tutela es un mecanismo excepcional para la protección de los derechos y que en el presente caso no se probó un actuar administrativo ni judicial por parte de la iglesia accionante, en procura de los intereses que aquí considera quebrantados. De manera tal que solicitó abstenerse de amparar los derechos invocados.<sup>8</sup>

### **3.3.4. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia-CORANTIOQUIA**

El Secretario General de dicha entidad refirió que la Jurisdicción en los municipios de El Carmen de Viboral, El Peñol, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, Marinilla, Puerto Triunfo, Rionegro, San Carlos, San Luis, San Rafael, San Vicente y Sonsón, compete a la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – Cornare, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 99 de 1993.

### **3.3.5. Municipio de Rionegro**

A través de su Subsecretario, el ente territorial adujo que no está legitimado en la causa por pasiva porque la sobretasa ambiental es una renta nacional sobre la cual el municipio no tiene competencia.

Destacó que la tutela es improcedente ya que los municipios no pueden crear exenciones tributarias de carácter nacional solo es

<sup>7</sup> Folio 145 a 151

<sup>8</sup> 152 a 160



dable otorgar estos beneficios al tratarse de tributos de carácter local. De manera tal que la tutela se torna improcedente.<sup>9</sup>

### **3.3.6. Municipio de Marinilla**

El alcalde municipal aseguró que los hechos relacionados no son imputables a este ente territorial e incluso la acción de tutela está dirigida a la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – Cornare.

Certificó que la iglesia accionante es propietaria de un predio que se encuentra exento del impuesto predial desde el 2012 en aplicación al Estatuto Tributario Local, lo mismo ocurre con la sobre tasa ambiental aseguró que tan es así que ni siquiera expide facturación alguna a la actora por lo que solicita su desvinculación de esta acción de tutela.<sup>10</sup>

### **3.3.7. Municipio de El Guarne**

Por conducto de su representante legal afirmó que no se ha vulnerado derecho alguno, que la sobretasa ambiental se recauda por mandato constitucional por lo que solo debe proceder a su recaudación sin que tenga competencias de exoneración.

Concluyó que su actuar atiende la Constitución Nacional sin que se pueda considerar esta contraria a derecho, de manera tal que debe declararse la falta de legitimación en la causa por pasiva.<sup>11</sup>

### **3.3.8. Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Mediante escrito presentado por su asesora jurídica destacó que no le corresponde interferir en las actuaciones y decisiones adoptadas por la Corporación Autónoma Regional accionada. Adujo que en el presente caso no se agotaron los recursos administrativos establecidos para la protección de los intereses de la ahora accionante.

---

<sup>9</sup> Folio 163 a 166

<sup>10</sup> Folio 167 a 170

<sup>11</sup> Folio 171





Manifestó que tampoco hay legitimación en la causa por activa y la tutela se torna completamente improcedente al existir otros mecanismos de defensa para obtener el amparo de los derechos reclamados.<sup>12</sup>

### 3.3.9. Municipio de El Carmen de Viboral

El presidente del Concejo Municipal actuando en representación de la Corporación y del ente territorial indicó que no le constan los hechos narrados en la tutela. Solicitó que se “absuelva” de todos los hechos y pretensiones “ya que no se vulneró derecho fundamental alguno”.

Finalmente, transcribió algunos apartes jurisprudenciales relativos a la integración del contradictorio sin realizar alguna consideración adicional.<sup>13</sup>

### 3.3.10. Municipio de El Santuario

Por conducto del asesor jurídico externo, el ente territorial destacó que la acción de tutela no lo involucra así como las pretensiones tampoco están encaminadas a obtener algo de él.

Dado lo anterior, afirmó que existe falta de legitimación en la causa por pasiva. De igual manera, consideró que la tutela debe negarse pues este ente territorial no desconoció ningún derecho fundamental.<sup>14</sup>

## 4. Fallo impugnado

En decisión del 17 de enero del 2018<sup>15</sup>, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad, con un salvamento de voto, amparó el derecho fundamental a la igualdad de la iglesia accionante. Como consecuencia ordenó:

***PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental a la igualdad de la IGLESIA CRISTIANA DE LOS TESTIGOS DE JEHOVA, que***

<sup>12</sup> Folio 172 a 176

<sup>13</sup> Folio 177 a 216

<sup>14</sup> Folio 217 a 219

<sup>15</sup> Folio 225, notificada por correo electrónico el 18 de enero del 2018.



actúa a través de apoderada judicial, y que fuera desconocido por **LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS NEGRO Y NARE** y los **municipios de EL CARMEN DE VIBORAL, EL PEÑOL, EL RETIRO, EL SANTUARIO, GUARNE, LA CEJA, MARINILLA, PUERTO TRIUNFO, RIONEGRO, SAN CARLOS, SAN LUIS, SAN RAFAEL, SAN VICENTE, SONSÓN**, atendiendo a los argumentos esbozados.

**SEGUNDO:** Consecuente con lo anterior, **SE ORDENA LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS NEGRO Y NARE - CORNARE**, que en aras de salvaguardar el principio de igualdad, exima a la **IGLESIA CRISTIANA DE LOS TESTIGOS DE JEHOVA** del pago del impuesto a la sobretasa ambiental, respecto de los predios relacionados en la presente decisión, hasta tanto se expida una ley que desarrolle la igualdad de las iglesias legalmente constituidas con relación a este gravamen, en las condiciones expuestas en la parte motiva. Para lo anterior se concede el término de un mes, contado a partir de la notificación de la presente decisión. Del mismo modo, **SE ORDENA** a los municipios de **EL CARMEN DE VIBORAL, EL PEÑOL, EL RETIRO, EL SANTUARIO, GUARNE, LA CEJA, MARINILLA, PUERTO TRIUNFO, RIONEGRO, SAN CARLOS, SAN LUIS, SAN RAFAEL, SAN VICENTE, SONSÓN** que, a partir de la notificación de la presente decisión, se abstengan de hacer el recaudo del porcentaje correspondiente a la sobretasa ambiental, de conformidad con lo expuesto.

**TERCERO: EXHORTAR** al Gobierno Nacional, por vía de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Ambiente y Desarrollo Sostenible y; al Congreso de la República, por vía de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, para que dentro del marco de sus competencias, se elabore el proyecto de ley correspondiente para que se expidan las disposiciones legales, que con garantía de la igualdad de trato en materia tributaria de las iglesias y confesiones religiosas, regule el cobro de la sobretasa ambiental en virtud de lo ordenado en la Constitución y la Ley 133 de 1994.

**CUARTO:** Desvincúlese de la presente acción a CORANTIOQUIA, por no ser una entidad demandada en el proceso de la referencia, de conformidad con lo expuesto; del mismo modo a los Concejos Municipales de **EL CARMEN DE VIBORAL, EL PEÑOL, EL RETIRO, EL SANTUARIO, GUARNE, LA CEJA, MARINILLA, PUERTO TRIUNFO, RIONEGRO, SAN CARLOS, SAN LUIS, SAN RAFAEL, SAN VICENTE, SONSÓN**, de conformidad con las razones expuestas.



El juez constitucional *a quo* señaló que han sido reiterados los pronunciamientos de la Corte Constitucional frente a la igualdad que debe existir entre los diversos cultos y la iglesia católica, en el sentido de entender que gozan de los mismos privilegios.

En este orden de ideas, pese a que es el legislador quien tiene la facultad de crear las exenciones tributarias y dadas las múltiples ordenes de la Corte Constitucional al haber regulado el tema de la igualdad entre las iglesias debidamente constituidas, se hace necesario hacer extensiva la exención del impuesto de sobretasa ambiental a la Iglesia Cristiana de los Testigos de Jehová y establecer que la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – Cornare vulneró el derecho a la igualdad al no aplicar este beneficio a la accionante. Por lo que la accionada deberá exonerar de este tributo a la parte actora hasta tanto se expida una Ley que desarrolle la igualdad entre las iglesias.

El juez constitucional de primera instancia realizó una relación de los predios que deben estar exentos de la sobretasa ambiental e insto a los municipios para que dejen de recaudar dicho tributo sobre los bienes que relacionó en cada uno de los municipios que son jurisdicción de Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – Cornare.

## 5. Impugnaciones<sup>16</sup>

La Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – Cornare, el 22 de enero del 2018, presentó escrito de impugnación, en el que indicó que solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, de conformidad con el artículo 317 de la Constitución Nacional, por lo que serían ellos quienes estén llamados a exonerar.

Afirmó que la sobretasa ambiental se encuentra incluida en el impuesto predial y el porcentaje de la misma es fijado por el Concejo Municipal a iniciativa del alcalde quien es el encargado del recaudo y de transferir ese porcentaje a las Corporaciones Autónomas Regionales.

<sup>16</sup> Folio 259 y ss



Citó algunos apartes de las contestaciones presentadas por los municipios para concluir que si no cobran el impuesto predial a las iglesias tampoco están recaudando la sobretasa, es decir que se puede tener como principal el impuesto predial y como accesorio la sobretasa ambiental, así al no cobrarse el primero no hay lugar a recibir el segundo, de manera tal que la orden dada en la tutela resulta del todo inane.

Reiteró que no le compete a esta autoridad ambiental realizar exenciones tributarias pues esta competencia está asignada a nivel local al Concejo Municipal y a nivel nacional al Congreso de la República, por lo que no se advierte la vulneración del derecho a la igualdad de la parte actora.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público impugnó la decisión reiterando el argumento expuesto en la contestación sobre la carencia de legitimación en la causa por pasiva de dicha cartera. Aunado a que no se acreditó las razones por las que se configura el perjuicio irremediable y deja de lado la procedencia excepcionalísima de la acción de tutela ya que el asunto aquí debatido no comparta una discusión sobre derechos fundamentales sino asuntos meramente económicos.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia**

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada contra la sentencia del 17 de enero del 2018<sup>17</sup>, proferida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, de conformidad con lo señalando en el Decreto 2591 de 1991.

### **2. Problema jurídico**

Sin observarse reparo alguno en relación con los requisitos de procedibilidad adjetiva, la Sala abordará el fondo del asunto, sujeto a los argumentos expuestos en los escritos de impugnación, para lo cual deberá determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia del 17 de enero del 2018, dictada por Tribunal Administrativo de

---

<sup>17</sup> Notificada el 18 de enero de 2018



Antioquia, Sala Cuarta de Decisión que amparó los derechos fundamentales alegados por la actora, por lo que deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿Existe vulneración del derecho a la igualdad de la Iglesia Cristiana de los Testigos de Jehová en lo que tiene que ver son el cobro de la sobretasa ambiental a los predios de los cuales es propietaria?

### 3. Razones jurídicas de la decisión

Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: (i) Panorama general de la acción de tutela; (ii) panorama general del derecho de petición y (iii) análisis del caso concreto.

#### 3.1. Panorama general de la acción de tutela

Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales siempre que sean violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los precisos casos en que indica el Decreto 2591 de 1991.

Es importante precisar que esta norma condiciona el ejercicio de esta acción a la inexistencia de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para evitar la lesión del derecho fundamental, salvo que el interesado invoque y demuestre estar sufriendo un perjuicio irremediable, hecho que hace procedente la tutela como mecanismo transitorio.

#### 3.2. Características esenciales del derecho de petición<sup>18</sup>

El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, se traduce en la facultad que tienen los ciudadanos de formular solicitudes respetuosas para obtener información o de pedir copias de documentos no sujetos a reserva a

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Reiterado en Exp. 05001-23-31-000-2011-01980-01 (AC) Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.



las autoridades correspondientes o a los particulares y obtener una pronta y completa respuesta a sus inquietudes.

La naturaleza de este derecho está establecida en la Constitución de 1991 como de aplicación inmediata, dada su pertenencia al ámbito de los derechos inherentes a la persona y su relevancia para la participación de la misma, así como para asegurar el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, al igual que los deberes sociales del Estado y la posibilidad de hacer realizables otros derechos fundamentales<sup>19</sup>.

Diversos pronunciamientos de orden constitucional han definido los presupuestos esenciales del derecho de petición así: i) en la posibilidad de formular peticiones respetuosas, por motivos de interés general o particular y ii) en la obtención de una pronta resolución del asunto puesto en consideración. Esos componentes del derecho de petición son inescindibles, esto es, que el goce y satisfacción del mismo se realiza una vez ambos se verifiquen; por lo tanto, el derecho se concreta en la formulación de una petición, pero se efectiviza con la resolución pronta y material, independientemente de si la respuesta resulta o no favorable al sentido de la misma<sup>20</sup>.

De igual forma, para que se configure su cumplimiento no basta la resolución efectiva sino que es necesario que ésta se dé a conocer al interesado. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado:

*“Una vez tomada la decisión, la autoridad o el particular no pueden reservarse su sentido, para la efectividad del derecho de petición es necesario que la respuesta trascienda el ámbito del sujeto que la adopta y sea puesta en conocimiento del peticionario; si el interesado ignora el contenido de lo resuelto no podrá afirmarse que el derecho ha sido observado cabalmente”*<sup>21</sup> (subrayado fuera del texto).

Lo anterior, no solo indica su importancia en el ámbito jurídico sino que esta trasciende considerablemente al nivel social, pues es el mecanismo de interacción entre las entidades y el particular, y su

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-552 de 1998, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-542 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández y T-451 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-495/92, T-010/93, T-392/94, T-392/95 y T-291/96.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-529 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.



desconocimiento traería consigo inseguridad jurídica y desconfianza en la administración.

### 3.3. Análisis del caso concreto

Los escritos de impugnación presentados tienen similitud en su fundamento pues los dos apuntan a la falta de legitimación en la causa, de una parte la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare, considera que no tiene competencia para realizar exenciones tributarias, y de otra, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público refiere que no existe actividad de su parte que haya sido vulneradora de derechos fundamentales.

Así las cosas, la Sala estudiará los escritos de impugnación a la luz de lo ordenado en la sentencia de primera instancia para determinar si le asiste o no razón a los impugnantes. En la providencia impugnada se amparó el derecho a la igualdad de la accionante y se ordenó:

**“SEGUNDO:** Consecuente con lo anterior, **SE ORDENA LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS NEGRO Y NARE - CORNARE**, que en aras de salvaguardar el principio de igualdad, exima a la **IGLESIA CRISTIANA DE LOS TESTIGOS DE JEHOVA** del pago del impuesto a la sobretasa ambiental, respecto de los predios relacionados en la presente decisión, hasta tanto se expida una ley que desarrolle la igualdad de las iglesias legalmente constituidas con relación a este gravamen, en las condiciones expuestas en la parte motiva. Para lo anterior se concede el término de un mes, contado a partir de la notificación de la presente decisión. Del mismo modo, **SE ORDENA** a los municipios de **EL CARMEN DE VIBORAL, EL PEÑOL, EL RETIRO, EL SANTUARIO, GUARNE, LA CEJA, MARINILLA, PUERTO TRIUNFO, RIONEGRO, SAN CARLOS, SAN LUIS, SAN RAFAEL, SAN VICENTE, SONSÓN** que, a partir de la notificación de la presente decisión, se abstengan de hacer el recaudo del porcentaje correspondiente a la sobretasa ambiental, de conformidad con lo expuesto.

**TERCERO: EXHORTAR** al Gobierno Nacional, por vía de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Ambiente y Desarrollo Sostenible y; al Congreso de la República, por vía de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes,



*para que dentro del marco de sus competencias, se elabore el proyecto de ley correspondiente para que se expidan las disposiciones legales, que con garantía de la igualdad de trato en materia tributaria de las iglesias y confesiones religiosas, regule el cobro de la sobretasa ambiental en virtud de lo ordenado en la Constitución y la Ley 133 de 1994.*

**CUARTO:** *Desvincúlese de la presente acción a CORANTIOQUIA, por no ser una entidad demandada en el proceso de la referencia, de conformidad con lo expuesto; del mismo modo a los Concejos Municipales de EL CARMEN DE VIBORAL, EL PEÑOL, EL RETIRO, EL SANTUARIO, GUARNE, LA CEJA, MARINILLA, PUERTO TRIUNFO, RIONEGRO, SAN CARLOS, SAN LUIS, SAN RAFAEL, SAN VICENTE, SONSON, de conformidad con las razones expuestas.*

De cara al caso, la Sala considera contrario a lo señalado por el *a quo*, que el asunto objeto de discusión versa sobre la vulneración al derecho de petición por cuanto la génesis de la acción de tutela se haya en la negativa dada por la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare, de suerte que al analizar lo pretendido por la parte accionante se observa lo siguiente:

Como se señaló en los antecedentes de esta providencia, la Iglesia actora presentó una petición a CORNARE el 13 de julio de 2017, en la que solicitó que se le excluyera del cobro de la sobretasa ambiental a *“los inmuebles de propiedad de la Iglesia Cristiana de Los Testigos de Jehová que están dedicados al culto religioso”*.

Ahora bien, analizando los términos en que fue contestada su petición se advierte que la accionada manifestó no ser la competente, para el efecto adujo *“nos permitimos anotar que conforme a lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Nacional, solo el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales. Como quiera que las contribuciones que percibe la corporación tiene un origen legal, esto es, la ley 99 de 1993, no le compete a esta entidad establecer exoneraciones a favor de personas o entidades a quienes la ley impuso la respectiva contribución.”*





Lo anterior, permite concluir a la luz del artículo 21 de la Ley 1437 del 2011<sup>22</sup>, que una vez la entidad advirtió su falta de competencia para resolver la petición propuesta por la Iglesia de los Testigos de Jehová, debió remitir la petición al competente e informar al peticionario dicha eventualidad. Por lo que se advierte de parte de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare, un quebrantamiento al trámite que debe impartirse al derecho de petición presentado por la parte accionante.

Por lo anterior se hace necesario revocar el amparo concedido más cuando de las propias pretensiones de la parte actora se vislumbra en improcedente la acción de tutela por cuanto solicita la expedición de un acto administrativo de exención tributaria sin que se le haya dado la oportunidad al competente para pronunciarse frente a dicha petición y sin que la acción de tutela sea el medio idóneo para tal reconocimiento.

Así son los municipios en los cuales se encuentran ubicados los inmuebles frente a los cuales solicita exención, como sujetos pasivos del tributo, los competentes para pronunciarse frente a la petición elevada, por cuanto la sobretasa ambiental se encuentra incluida en el impuesto predial y el porcentaje que se destina para éste es determinado por los respectivos concejos municipales, según se desprende del contenido del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 que es del siguiente tenor:

*“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*

<sup>22</sup> ARTÍCULO 21. FUNCIONARIO SIN COMPETENCIA. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.



*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 adeudasen 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 seis (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 2.-** 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 de 1'000.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión".  
(Negrillas fuera de texto)

De lo anterior se puede concluir que la sobretasa ambiental i) es liquidada y recaudada por los municipios, ii) tiene como finalidad la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, iii) su destinatario son las Corporaciones Autónomas Regionales y iv) equivale a un porcentaje sobre el total del recaudo del impuesto predial que se transfiere a las mismas.

Frente a la posibilidad de exoneración en su pago la Sala resalta que las exenciones tributarias tienen reserva de ley, por lo que



corresponde al Congreso de la República su regulación atendiendo a lo establecido en el artículo 338 de la Constitución Nacional.

De manera que de acuerdo con sus precisas competencias funcionales, los municipios tienen a su cargo el pronunciamiento frente a la exención tributaria solicitada, la determinación del porcentaje de la sobretasa; su recaudo y transferencia, en la medida en que es parte integrante del impuesto predial correspondiente.

En virtud de lo anterior, es claro que la Corporación accionada vulneró el trámite establecido para las peticiones de los particulares ante la administración, pues lo que ha debido hacer es remitir el escrito presentado por la parte accionante a cada uno de los municipios que conforman su jurisdicción de forma tal que sean ellos los encargados de proporcionar a respuesta que en derecho corresponda y frente a la cual el peticionario puede ejercer los recursos consagrados para el efecto.

De igual manera, se instara a la corporación para que en lo sucesivo al advertir la ausencia de competencia para proporcionar una respuesta de fondo a los particulares remita el escrito de petición al competente, en aras de salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

### III. DECISIÓN

Por lo anterior, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA:

**PRIMERO: REVOCAR** por las razones expuestas en este proveído la sentencia del 6 de diciembre del 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión Oral, para en su lugar,

**AMPARAR** el derecho fundamental de petición de la Iglesia Cristiana de los Testigos de Jehová, en consecuencia, se **ORDENA** a la Corporación Autónoma regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare remitir, a cada uno de los municipios que conforman su jurisdicción, la petición radicada



el 13 de julio de 2017 con número 112-5215-2017, para que proporcionen respuesta de fondo a la parte actora.

**SEGUNDO: INSTAR** a la Corporación Autónoma regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare, para que en lo sucesivo inmediatamente advierta la falta de competencia para proporcionar una respuesta de fondo a una petición, actúe de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1437 del 2011.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes e intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La presente decisión se discutió y aprobó en sesión de la fecha.

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

