

7.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Doctora

Leonor Perez Rojas

Secretaria General

Corporación autónoma regional para la defensa de la meseta de Bucaramanga

Carrera 23 No. 37 - 63

Bucaramanga - Santander

Radicado: 2-2015-020137

Bogotá D.C., 28 de mayo de 2015 22:51

Radicado entrada

No. Expediente 19395/2015/OFI

Asunto : Oficio No. 3-2015-008858 del 8 de mayo de 2015

Tema : Procedimiento Tributario

Subtema : Aplicación de los beneficios establecidos en la Ley 1739 de 2014

Cordial saludo doctora Pérez:

Sea lo primero anotar que si bien dentro de las funciones asignadas a esta Dirección por el Decreto 4712 de 2008, se encuentra la de prestar asesoría a las entidades territoriales, ésta no se extienden a la solución directa de problemas específicos. De tal manera, atenderemos su solicitud en los términos y con los estrictos alcances del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, por lo que la respuesta será general, no tendrá efectos obligatorios ni vinculantes, y no comprometerá la responsabilidad de este Ministerio.

Nos consulta en relación con la aplicación del beneficio establecido en el artículo 58 de la Ley 1739 de 2012 a los recursos provenientes de la sobretasa ambiental creada por la Ley 99 de 1993 que le adeudan los municipios.

Para efectos de responder su consulta nos permitimos en primer lugar transcribir los términos del artículo 58 de la Ley 1739:

“artículo 58. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones a cargo de los municipios. Dentro de los diez (10) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los municipios que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a impuestos, tasas y contribuciones, administrados por las entidades con facultades para recaudar rentas, tasas o contribuciones del nivel nacional, correspondientes a los períodos gravables 2012 y anteriores, tendrán derecho a solicitar, únicamente con relación a las

Continuación oficio

obligaciones causadas durante dichos períodos gravables, la siguiente condición especial de pago: (...) (Énfasis nuestro)

De acuerdo con la lectura de la norma, consideramos que el legislador ha limitado la aplicación del beneficio allí contenido a las obligaciones en mora correspondientes a impuestos, tasas o contribuciones, dejando por fuera otro tipo de obligaciones.

Así las cosas, resulta necesario determinar la naturaleza de la obligación que surge en virtud de la Ley 99 de 1993 para los municipios, para efectos de lo cual nos valdremos del Concepto emitido por la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado, en la que se puede leer lo siguiente:

"A. NATURALEZA DE LAS TRANSFERENCIAS.

El artículo 317 de la Constitución Política le permite a la ley destinar una parte de los tributos que impongan los municipios sobre la propiedad inmueble, con destino a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, el cual no puede ser superior al "promedio de las sobretasas existentes", según las voces de esta norma.

La ley 99 de 1993 desarrolla la anterior norma constitucional en el artículo 44 estableciendo dos mecanismos a opción de los municipios: un porcentaje del recaudo del impuesto predial o una sobretasa sobre el avalúo del inmueble que sirve de base para liquidar el impuesto. Para mayor claridad de este concepto, se transcriben los apartes pertinentes de la norma legal, así:

(...)

Debe destacar que el precepto transcrito desarrolla el inciso 2º del artículo 317 de la Carta, en cuanto permite destinar una parte del impuesto predial para las actividades de protección y restauración del medio ambiente en su correspondiente municipio. Esto significa que quienes están obligados a pagar la sobretasa o porcentaje con destino a las corporaciones autónomas regionales, son los propietarios de los bienes raíces de la jurisdicción municipal, pues en esencia se trata de un impuesto sobre la propiedad inmueble permitido por la Constitución Nacional, por lo que los respectivos municipios son meros recaudadores de estos tributos creados en favor de las entidades que manejan el medio ambiente. Este gravamen, al contrario de las tasas retributivas como se verá adelante, no tiene como sujeto pasivo a los municipios sino a los dueños de predios, por lo que claramente puede afirmarse que estas entidades territoriales son meros recaudadores del mismo.

La Corte Constitucional al definir la constitucionalidad del artículo 44 antes transcrito, se apoyó en esta misma realidad jurídica y declaró su constitucionalidad en sentencia C - 305 de 1995, que sobre el particular expresa:

"10. - Por último, no puede decirse que se viola el artículo 362151 C.P. de la descentralización fiscal, porque ya se ha dicho en esta sentencia que el porcentaje no "pertenece" al Municipio, sino que es el Municipio quien lo recauda y lo transfiere, siendo parte "de las rentas de las Corporaciones autónomas regionales" como lo dice el título VII de la Ley 99 de 1993, en el encabezamiento respectivo."

Continuación oficio

De lo expuesto es entonces claro que se está en presencia de una "transferencia" que los municipios hacen a las corporaciones autónomas regionales, y no de un tributo u obligación fiscal a su cargo, y que por lo mismo éstos recursos no les pertenecen sino que son ingresos propios de las corporaciones autónomas regionales, sobre los cuales las entidades territoriales son meros recaudadores.

Utilizando el lenguaje del derecho civil para efectos de aclarar el concepto, se puede afirmar que estas rentas son de "propiedad" de las corporaciones, por lo que frente a ellos los municipios son "tenedores por cuenta ajena" y por lo mismo no existe, ni puede existir un "ánimo de señor y dueño" de estas entidades territoriales sobre los recursos cuyas características se analizan. En palabras del derecho administrativo se tiene entonces que estos recursos tienen origen en un impuesto cuyos sujetos pasivos son los propietarios o poseedores de los inmuebles, los sujetos activos son las corporaciones autónomas regionales quienes deben incluirlas en su presupuesto de ingresos, mientras que los municipios son recaudadores del mismo, de manera que no pueden presupuestarlos como ingresos municipales, sino como transferencias.

La jurisprudencia de esta Corporación ha definido anteriormente y de la misma forma las características de estas transferencias, en los siguientes términos:

"Las normas transcritas indican que la Constitución y la ley establecen el "porcentaje ambiental" a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales y para ello debe existir anualmente la apropiación presupuestal correspondiente aprobada por el Concejo a iniciativa del Alcalde Municipal. Estos recursos tienen una destinación específica, la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Se trata por consiguiente de normas de carácter imperativo cumplimiento y por ende no está al alcance de las autoridades del municipio desconocerlas sin asumir las responsabilidades que les corresponden por actuar en contra de lo preceptuado en la Constitución y la ley. En el presente caso es evidente que el Alcalde y el Concejo no dieron cumplimiento a las normas que les ordenaban realizar las transferencias destinadas a las autoridades obligadas a la conservación y mantenimiento del ambiente y los recursos naturales renovables con lo cual se impide que puedan atender en debida forma los cometidos que les corresponden." (Consejo de Estado, Sección Cuarta. Radicación No. 50001-23-24-000-1997-1906-02(12338). Sentencia de Marzo 15 de 2002.)

Debe igualmente resaltarse que el inciso 5° del artículo 44 transcrito, ordena girar trimestralmente el dinero recaudado a las corporaciones, a medida que la entidad territorial efectúa el recaudo y, excepcionalmente por anualidades, antes del 30 de marzo siguiente al período del recaudo.

Todo lo anterior permite concluir que se está en presencia de una obligación legal de transferencia de unos recursos públicos que los municipios o distritos deben realizar, con el producto del impuesto predial que recaudan con tal fin - sea el porcentaje o la sobretasa -, y que no pertenecen a dichas entidades territoriales, pues lo perciben en calidad de recaudadores, los cuales forman parte del patrimonio y rentas de las corporaciones.

La conclusión anterior sirve de premisa para las siguientes consecuencias jurídicas que a continuación estudia la Sala: La relación jurídica que surge entre los municipios y las corporaciones autónomas regionales sobre las transferencias no es de carácter tributario y por lo mismo no se le puede aplicar esta normatividad; las transferencias son imprescriptibles por tratarse de bienes fiscales [5] de las corporaciones autónomas regionales, y la responsabilidad

Continuación oficio

personal de los funcionarios que no efectúan las transferencias es la propia del manejo de recursos públicos.

B. LA RELACION JURIDICA QUE SURGE ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES

De lo expuesto anteriormente, se desprende claramente que la obligación de los municipios de efectuar las transferencias a las corporaciones autónomas regionales, no es de carácter tributario, pues la actividad de los entes territoriales consiste en recaudar los dineros de un impuesto con destino a las entidades que manejan el medio ambiente. En consecuencia, esta relación no puede estar regulada por las normas especiales tributarias, pues, se insiste, los municipios no son sujetos pasivos del impuesto, sino recaudadores del que pagan los propietarios de los predios ubicados en la jurisdicción municipal. En esta relación jurídica entre entidades públicas, las corporaciones autónomas son titulares de un derecho derivado de la ley a percibir unos recursos públicos y, a su turno, los municipios tienen a su cargo la obligación correlativa de realizar la transferencia. Analizado el deber legal impuesto a los municipios, puede afirmarse que el contenido prestacional de la obligación consiste en desarrollar la actividad administrativa indispensable para hacer llegar los recursos recaudados a su destino, esto es, una obligación de hacer o de realizar una conducta."¹ (Subrayado fuera de texto)

De conformidad con la jurisprudencia transcrita se considera que la obligación que vincula a los municipios con las corporaciones autónomas regionales en virtud de la obligación creada por la Ley 99 de 1993 no tiene naturaleza tributaria, sino que es una obligación de hacer consistente en recaudar y transferir unas sumas de dinero.

Teniendo en cuenta lo anterior, y atendiendo a los términos en los que fue establecido el beneficio fiscal contenido en el artículo 58 de la Ley 1739 de 2014 consideramos que no es posible aplicarlo a las obligaciones que tienen los municipios frente a las corporaciones autónomas regionales en virtud del artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

Cordialmente

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

ELABORÓ: Andrea Pulido Sánchez

¹ Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 1637 del 12 de mayo de 2005