



Bogotá, D. C.

Doctora
Martha Cecilia García Buitrago
Directora Distrital de Presupuesto
Secretaría Distrital de Hacienda
mgarciab@shd.gov.co
Nit. 899999061-9
Kr 30 # 25 90
Bogotá

CONCEPTO

Referencia	2022IE008670O1
Descriptor general	Tributario
Descriptores especiales	Tasa retributiva por vertimientos puntuales - tasa compensatoria – sujetos pasivos – intereses.
Problema jurídico	¿La Secretaría Distrital de Hacienda debe pagar las tasas retributivas, a favor de la Corporación Autónoma Regional? ¿Hay lugar al pago de intereses de mora?
Fuentes formales	Ley 99 de 1993, Estatuto Tributario Nacional Decreto Nacional 1076 de 2015 Corte Constitucional. Sentencia C – 644 de 2017 Consejo de Estado. Sentencia del 03 de mayo de 2018. Radicado 68001-23-31-000-2005-03146-01. Consejero ponente Alberto Yepes Barreiro Consejo de Estado. Sentencia del 13 de mayo de 2021. Expediente 63001-23-33-000-2018-00239-01. Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala décima especial de decisión. Sentencia del 13 de agosto de 2020. Expediente 11001-03-15-000-2020-01058-00(CA). Consejera ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez Consejo de Estado. Sentencia del 05 de noviembre de 2013 Consejo de Estado. Sentencia del 08 de octubre de 2015. Expediente 25000-23-27-000-2012-00456-01(20345). Consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas Concepto de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, Radicado de salida 2019IE36573O1 del 20 de diciembre de 2019

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Directora Distrital de Presupuesto plantea una serie de interrogantes en relación con el pago de intereses a la Corporación Autónoma Regional por las tasas retributivas de Centros Poblados y la tasa compensatoria de Cerros Orientales. Los cinco interrogantes son los siguientes:

1. ¿Es procedente que la CAR cobre intereses de mora por la presentación de cuentas de cobro que fueron remitidas a entidades diferentes a la Secretaría Distrital de

Hacienda o expedidas por resolución y de las cuales la entidad solo tuvo conocimiento este año?

2. ¿Sobre la Tasa Compensatoria por la utilización permanente de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, es posible solicitar a la CAR: i) los soportes sobre la calidad de Bogotá (propietario, poseedor o tenedor) para que aparezca como sujeto pasivo, considerando que a manera de ejemplo en la factura 201700462 de la cual se muestra el aparte pertinente, aparece un proceso en la Unidad Administrativa Distrital Especial de Catastro Distrital y presenta el Código Homologado de Identificación Predial CHIP? y ii) ¿la última información disponible sobre los predios y área alterada para adelantar el cobro de la tasa compensatoria?
3. ¿La Secretaría Distrital de Hacienda, puede continuar pagando estas facturas sin que las entidades del Distrito, como las Secretarías Distritales de Hábitat o Ambiente revisen y verifiquen la procedencia de estos cobros?
4. ¿Se podría definir el procedimiento legal al interior del Distrito, para definir las competencias respecto del pago de las Tasas Retributivas y Tasa Compensatoria por la utilización permanente de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, con el fin de evitar el cobro de intereses por parte de la Corporación? ¿Mediante que acto administrativo?
5. ¿Se puede adelantar algún proceso legal ante la Corporación, para solicitar el reembolso indexado de los intereses cobrados? ¿De ser el caso como se deberá proceder?

ANTECEDENTES

La Dirección Distrital de Presupuesto menciona en el texto de la consulta que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR remitió 30 facturas de cobro a nombre de la Secretaría Distrital de Hacienda por la suma de \$18.856.143, y que, de estas, veinte (20) corresponden a tasas retributivas de Centros Poblados de las vigencias 2017 y 2019 y diez (10) por concepto de la tasa compensatoria Cerros Orientales, conforme al siguiente detalle:

Facturas tasas retributivas Centros Poblados

Factura	Referencia de pago	Vigencia	Tarifa	Intereses	Total
8085	105808502298	2017	29.636	23.503	53.139
8181	105818102299	2017	9.026	8.121	17.147
8243	105824302300	2017	5.119	1.835	6.954
8303	105830302301	2017	8.987	7.988	16.975

8304	105830402302	2017	2.696	21.386	24.082
8306	105830602303	2017	134.801	104.008	238.809
8307	105830702304	2017	8.987	7.129	16.116
8347	105834702294	2017	4.041	3.591	7.632
8348	105834802295	2017	1.617	1.443	3.060
8403	105840302296	2017	7.005	6.228	13.233
8465	105846502297	2017	44.320	40.474	84.794
10388	105103882306	2019	200.308	72.760	273.068
10389	105103892307	2019	160.246	58.207	218.453
10390	105103902308	2019	253.724	92.163	345.887
10391	105103912309	2019	347.201	126.120	473.321
10392	105103922310	2019	80.123	29.106	109.229
10393	105103932311	2019	537.901	195.392	733.293
10394	105103942312	2019	1.075.802	390.784	1.466.586
10395	105103952313	2019	1.613.703	586.174	2.199.877
10396	105103962314	2019	8.068.514	2.930.872	10.999.386
Total			12.593.757	4.707.284	17.301.041

Facturas por tasa compensatoria Cerros Orientales

Factura	Referencia de pago	Saldo Capital	Intereses	Total
201700462	146201700462	329.792	246.729	576.521
201700463	146201700463	54.665	40.895	95.560
201700532	146201700532	26.942	14.349	41.291
201700533	146201700533	21.439	11.418	32.857
201700534	146201700534	38.421	20.463	58.884
201800093	146201800093	343.284	227.723	571.007
201800138	146201800138	56.901	37.747	94.648
202000093	146202000093	1.757	224	1.981
202000094	146202000094	42.382	6.045	48.427
202000168	146202000168	29691	4235	33.926
Total		945.274	609.828	1.555.102

Aclara que, por medio del oficio 2022EE03159601 del 1° de febrero de 2022 la Dirección Distrital de Presupuesto solicitó a la CAR las explicaciones del cobro de la suma de \$37.092.705, en relación con 39 facturas de tasas retributivas de Centros Poblados de las vigencias 2017, 2019 y 2020, de los cuales \$29.384.292 correspondían a tarifa y \$7.708.413 a intereses. De igual manera, solicitó las aclaraciones respecto del cobro de \$1.516.008, relacionados con 10 facturas por la

tasa compensatoria Cerros Orientales, de los cuales \$945.274 correspondían a tarifa y \$570.734 a intereses.

A la solicitud anterior, la Corporación Autónoma Regional dio respuesta mediante comunicación 20222013325, en la cual se anexaron los estados de cuenta de las obligaciones consideradas pendientes de pago, en la cuales afirma se reflejó la información de pago. Anexó la copia de las facturas en las cuales asevera se encuentra la información que dio origen al cobro, la fecha de notificación y el medio por el cual se realizó.

De la respuesta precedente se encontró que las facturas fueron remitidas a la Secretaría Distrital de Ambiente, a la Secretaría de Educación, Dirección de Contabilidad. Además, de los 60 anexos se evidenció que: i) 30 son soportes para ampliar la información del concepto de cobro; ii) 20 son facturas de tasas retributivas de Centros Poblados por la suma de \$17.301.041 y iii) 10 facturas por la tasa compensatoria Cerros Orientales, por \$1.555.102, las cuales tenían como fecha límite de pago el 31 de marzo de 2022.

Una vez culminados los procesos de consolidación, se procedió a realizar los trámites requeridos para realizar el pago a la CAR (solicitud de traslado presupuestal, cambio de fuentes, modificación del PAC, entre otros), con el fin de evitar el cobro de intereses adicionales.

CONSIDERACIONES

Con el propósito de resolver los interrogantes planteados, esta Dirección procederá a indicar: i) la normativa aplicable para el cobro de la tasa retributiva por vertimientos y la tasa compensatoria; ii) intereses de mora generados y iii) pagos de la tasa retributiva, a través de la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda.

i) Normativa aplicable para el cobro de la tasa retributiva por vertimientos y la tasa compensatoria

El artículo 42 de la Ley 99 de 1993,¹¹ modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011, estableció la tasa retributiva en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 42. TASAS RETRIBUTIVAS Y COMPENSATORIAS. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de

¹¹ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones

servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas.

También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables. Queda así subrogado el artículo 18 del Decreto número 2811 de 1974.

(...) PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo. Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados.

PARÁGRAFO 3o. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas compensatorias se destinarán a la protección y renovación del recurso natural respectivo, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces. Para cubrir gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos. [...]]” (Resaltado fuera de texto)

Por su parte, el Gobierno Nacional reglamentó dicha tasa, como se observa en el Decreto 1076 de 2015,² en el cual, en lo relacionado con la tasa retributiva por vertimientos puntuales, definió quien es el usuario, el sujeto pasivo, que es la tasa retributiva por vertimientos puntuales y su forma de cobro

ARTÍCULO 2.2.9.7.2.1. Definiciones. Para los efectos del presente capítulo se adoptan las siguientes definiciones:

(...) Usuario. Es toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, que realiza vertimientos puntuales en forma directa o indirecta al recurso hídrico.

(...) ARTÍCULO 2.2.9.7.2.4. .Sujeto Pasivo. Están obligados al pago de la tasa retributiva todos los usuarios que realicen vertimientos puntuales directa o indirectamente al recurso hídrico.

ARTÍCULO 2.2.9.7.2.5. Tasa retributiva por vertimientos puntuales. Es aquella que costrará la autoridad ambiental competente a los usuarios por la utilización directa e indirecta del recurso hídrico como receptor de vertimientos puntuales directos o indirectos y sus consecuencias nocivas, originados en actividades antrópicas o propiciadas por el hombre y actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas.

La tasa retributiva por vertimientos puntuales directos o indirectos, se cobrará por la totalidad de la carga contaminante descargada al recurso hídrico. La tasa retributiva se aplicará incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles

² Esta versión incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible a partir de la fecha de su expedición

sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar.

El cobro de la tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento.

(Decreto 2667 de 2012, art. 7)

(...) ARTÍCULO 2.2.9.7.5.7. Forma de Cobro. La tasa retributiva deberá ser cobrada por la autoridad ambiental competente, por la carga contaminante total vertida en el período objeto de cobro, mediante factura, cuenta de cobro o cualquier otro documento de conformidad con las normas tributarias y contables, con la periodicidad que estas determinen, la cual no podrá ser superior a un (1) año, y deberá contemplar un corte de facturación a diciembre 31 de cada año. En todo caso, el documento de cobro especificará el valor correspondiente a las cargas de elementos, sustancias y parámetros contaminantes mensuales vertidos.

PARÁGRAFO 1. La factura, cuenta de cobro o cualquier otro documento en el cual se ordena el cobro de la tasa retributiva deberá señalar si se aprueba o no la autodeclaración presentada por el usuario; contra este cobro procede el recurso de reposición.

PARÁGRAFO 2. Las facturas se expedirán en un plazo no mayor a cuatro (4) meses después de finalizar el período objeto de cobro, a partir de lo cual la autoridad ambiental competente efectuará la causación de los ingresos correspondientes.

PARÁGRAFO 3. La presentación de cualquier reclamo o aclaración deberá hacerse por escrito dentro del mes siguiente a la fecha límite de pago establecida en el respectivo documento de cobro, lo cual no exime al usuario de la obligación del pago correspondiente al período cobrado por la autoridad ambiental competente. Mientras se resuelve el reclamo o aclaración, el pago se hará con base en las cargas contaminantes promedio de los últimos tres períodos de facturación. Al pronunciarse la autoridad ambiental competente sobre el reclamo presentado, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al usuario en la siguiente factura, según sea el caso. Los reclamos y aclaraciones serán resueltos de conformidad con el derecho de petición previsto en la Ley 1437 de 2011.

(Decreto 2667 de 2012, art.24)

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, el plazo para la entrega de las facturas de cobro de la tasa retributiva por vertimientos puntuales, correspondientes a la vigencia 2019 podrá hacerse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización de la emergencia sanitaria.

En caso que como consecuencia de la emergencia sanitaria a que se refiere el presente parágrafo, se acumulen los pagos de las tasas de los años 2019 y 2020, las

Autoridades Ambientales Competentes suscribirán con sus usuarios, acuerdos de pago.

Las Autoridades Ambientales Competentes deberán informar a sus usuarios por los medios de comunicación institucional disponibles, que la factura del cobro de la tasa retributiva causada en la vigencia 2019 se entregará dentro de los 4 meses siguientes a la finalización de la emergencia sanitaria

*(Parágrafo Transitorio adicionado por el Art. 8 del Decreto 465 de 2020) (....)
(Resaltado fuera del texto)*

El mencionado decreto, en lo atinente a la tasa compensatoria, define el hecho generador y el sujeto pasivo de la misma:

ARTÍCULO 2.2.9.11.1.1. Objeto. El presente capítulo tiene por objeto reglamentar la tasa compensatoria de que trata el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, por la utilización permanente de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, de predios con edificaciones ubicados en la Zona de Recuperación Ambiental definida en la Resolución 463 de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, he, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o la categoría de zonificación que haga sus veces.

ARTÍCULO 2.2.9.11.1.4. Sujeto Pasivo. Están obligados al pago de la tasa compensatoria todos los propietarios, poseedores o tenedores de predios con edificaciones ubicados en la Zona de Recuperación Ambiental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá definida por la Resolución 463 de 14 de abril de 2005 expedida por el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o la categoría de zonificación que haga sus veces, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993.

De conformidad con las normas transcritas, serán sujetos pasivos de la tasa retributiva por vertimientos puntuales los usuarios que realicen tales vertimientos directa o indirectamente al recurso hídrico y será a estos a quienes se les puede cobrar esta tasa. Dicho entendimiento lo ha tenido el Consejo de Estado³ al indicar lo siguiente:

“De acuerdo con la norma transcrita, el hecho generador lo constituye la utilización directa o indirecta del recurso hídrico como receptor de vertimientos puntuales. Por su parte, los artículos 14 y 16 reglamentaron lo relacionado con el sujeto pasivo de la tasa y la información para el cálculo del monto a cobrar. De ahí que se constituyen en sujetos pasivos de la tasa las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de alcantarillado, quienes, a su vez, trasladan el costo a los usuarios del servicio de alcantarillado.

³ Consejo de Estado. Sentencia del 03 de mayo de 2018. Radicado 68001-23-31-000-2005-03146-01. Consejero ponente Alberto Yepes Barreiro

Posteriormente, el Decreto 3100 de 2003, modificado parcialmente por el 3440 de 2004⁴, reglamentó lo relacionado con las tasas retributivas por la utilización directa del agua como receptor de los vertimientos puntuales y precisó que la autoridad competente para cobrar la tasa retributiva es la autoridad ambiental. También estipuló que el sujeto pasivo de la tasa retributiva quedaba facultado para presentar anualmente a la Autoridad Ambiental competente, una autodeclaración sustentada con una caracterización representativa de sus vertimientos, de conformidad con un formato expedido previamente por ella. (Resaltado fuera de texto)

En lo relacionado con el cobro de las tasas ambientales, como lo ha indicado esta Dirección,⁵ la finalidad del cobro de las tasas ambientales está dirigido a las personas que se benefician, de forma directa o indirecta, con la utilización de recursos naturales, quienes deberán compensar con el pago de la tarifa el daño ambiental ocasionado. Los recursos económicos obtenidos serán destinados a la reparación y mitigación de ese mismo daño, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.2.9.11.5.2. del precitado Decreto Nacional.

Así lo ha señalado la Corte Constitucional.⁶

"(...) Se ha utilizado el mecanismo económico de la tasa con el fin de transmitir un costo a quienes se benefician de una u otra manera con la utilización de los recursos naturales, con lo cual se está financiando las medidas correctivas necesarias para sanear los efectos nocivos de los ecosistemas y a través de la misma, la ley ha adoptado un sistema económico de ingresos con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales. [...] Las tasas ambientales se originan en la utilización de un bien de uso público cuya conservación está a cargo del Estado (ambiente sano). El Estado está en la obligación de garantizar un ambiente sano a sus habitantes, en consecuencia, su conservación constituye un costo que debe ser pagado por quienes "utilizan el ambiente" en forma nociva" 2 (Negrilla fuera de texto) En este orden de ideas, el sujeto pasivo de la tasa compensatoria, obligado a pagarla, es aquel que figure como propietario, poseedor o tenedor de los predios con edificaciones ubicados en la Zona de Recuperación Ambiental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

De conformidad con lo expresado, la tasa retributiva por vertimientos puntuales debe ser pagada por el usuario que realice vertimientos puntuales al recurso hídrico y en el caso de la tasa compensatoria será aquel que figure como propietario, poseedor o tenedor de los predios con edificaciones ubicados en la Zona de Recuperación Ambiental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

⁴ Estas normas fueron posteriormente derogadas por el artículo 28 del Decreto 2667 de 2012, pero se aplican en el caso concreto por el principio de vigencia de las normas en el tiempo.

⁵ Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, Concepto con Radicado de salida 2019IE3657301 del 20 de diciembre de 2019.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C – 644 de 18 de octubre de 2017, Magistrado Ponente Diana Fajardo Rivera.

Por esta razón, para iniciar cualquier trámite de pago por parte de la Entidad Distrital a la que le corresponda, ésta debe determinar previamente que se cumplan los hechos generadores de la tasa y que ésta sea sujeto pasivo.

En la medida en que las facturas son expedidas por la Corporación Autónoma Regional, debe ser esta entidad la que identifique al sujeto pasivo y le envíe a éste la respectiva factura. Lo anterior se corrobora con el texto del Decreto Único del Sector ya citado, en el cual se establece que esta facturación supone la revisión de la declaración tributaria que haya realizado el usuario.

Adicionalmente, debe mencionarse que en alguna de las facturas remitidas aparece como sujeto pasivo el Distrito Capital. Debe recordarse que esta mención que utiliza la CAR no es suficiente, en la medida en que, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 1421 de 1993, y en el Acuerdo Distrital 257 de 2006, el Distrito Capital se encuentra conformado por diferentes entidades que hacen parte del sector central, del sector descentralizado por servicios, entidades con régimen especial y entidades autónomas.

Adicionalmente, tal como se encuentra establecido en el Decreto Distrital 714 de 1996, que compila las normas orgánicas del presupuesto distrital, y el artículo 31 del Decreto Distrital 192 de 2021, las entidades distritales que conforman el presupuesto anual tienen competencia propia para ordenar pagos, razón por la cual, tienen competencia, si son sujetos pasivos de las tasas ambientales, para declarar y pagar el valor de la tarifa respectiva, y de pagar la factura, emitida por la CAR:

Artículo 31°. Pagos, compensaciones y devoluciones. El ordenador del gasto con funciones de ordenación del pago, o el ordenador del pago y el responsable del presupuesto de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local, remitirán a la Dirección Distrital de Tesorería los documentos que ordenan pagos (cuentas por pagar), devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y pagos de las demás obligaciones que requieran ser procesados a través de la Cuenta Única Distrital.

La Dirección Distrital de Tesorería efectuará la disposición y giro de los recursos de conformidad con la respectiva orden recibida mediante diligenciamiento y aprobación en el sistema de información que para el efecto se establezca. (Resaltado fuera del texto)

De todo lo expuesto se desprende que la CAR puede cobrar la tasa retributiva o compensatoria a quienes sean los correspondientes sujetos pasivos de las mencionadas tasas, pero tiene el deber de cerciorarse que el receptor sea realmente un sujeto pasivo.

Por su parte, la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto, al recibir un cobro de tasas ambientales retributivas o compensatorias, al no ser sujeta

pasiva de este tributo, debe devolverlas a la CAR sin poder remitirlas por competencia a otra entidad, como lo dispone el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015 para los asuntos administrativos, en la medida que carece de los elementos para establecer el competente que estaría obligado al pago de la mencionada tasa.

En cuanto a la forma de cobro, el artículo 2.2.9.7.5.7 del Decreto Nacional 1076 de 2015 señala que se debe realizar mediante factura, cuenta de cobro o cualquier otro documento, de conformidad con las normas tributarias en los cuales se deberá especificar el valor correspondiente a las cargas de elementos, sustancias y parámetros contaminantes mensuales vertidos y el sujeto activo, quien deberá señalar si se aprueba o no la autodeclaración presentada por el usuario.

Adicionalmente, cuando el cobro se realiza mediante factura, el Consejo de Estado⁷ ha indicado que estas deben ser expedidas y notificadas conforme a las normas tributarias:

20. Así las cosas, las facturas por medio de las cuales se realiza el cobro de la tasa retributiva, deben ser expedidas y notificadas conforme a las normas tributarias y contables, para el efecto, el artículo 565 del Estatuto Tributario, dispone lo siguiente:

«[...] Artículo 565. Formas de notificación de las actuaciones de la administración de impuestos. <Artículo modificado por el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, **deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.**

<Inciso modificado por el artículo 104 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir del día siguiente de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica.

<Inciso adicionado por el artículo 135 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> El edicto de que trata el inciso anterior se fijará en lugar público del despacho respectivo por el término de diez (10) días y deberá contener la parte resolutive del respectivo acto administrativo.

Parágrafo 1o. La notificación por correo de las actuaciones de la administración, en materia tributaria, aduanera o cambiaria se practicará mediante entrega de una copia del acto correspondiente en la última dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante en el Registro Único Tributario - RUT. En estos eventos también procederá la notificación electrónica.

⁷ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 13 de mayo de 2021. Expediente 63001-23-33-000-2018-00239-01. Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés

[...]

Artículo 569. Notificación personal. La notificación personal se practicará por funcionario de la Administración, en el domicilio del interesado, o en la oficina de Impuestos respectiva, en este último caso, cuando quien deba notificarse se presente a recibirla voluntariamente, o se hubiere solicitado su comparecencia mediante citación.

El funcionario encargado de hacer la notificación pondrá en conocimiento del interesado la providencia respectiva, entregándole un ejemplar. A continuación de dicha providencia, se hará constar la fecha de la respectiva entrega [...]». (negrilla de la Sala)

21. Nótese que el citado artículo faculta a las entidades recaudadoras de impuestos a notificar sus decisiones: i) de manera electrónica; ii) personalmente, o iii) a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente. (Resaltado fuera del texto)

Al respecto, es pertinente señalar que en el control inmediato de legalidad efectuado al párrafo transitorio del artículo 2.2.9.7.5.7. del Decreto Nacional 1076 de 2015, mediante el artículo 8 del Decreto Nacional 465 de 2020, relacionado con la forma de cobro de la tasa retributiva, el Consejo de Estado⁸ lo encontró acorde con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido y, por consiguiente, se ajustó a derecho al resolver lo siguiente:

PRIMERO.- DECLARAR ajustados a derecho los artículos 1°, 2°, 5° (párrafo transitorio 2), 7°, 8° y 9° del Decreto 465 de 23 de marzo de 2020⁹ expedido por el Presidente de la República, con la firma de sus ministros de “Ambiente y Desarrollo Sostenible”, de “Vivienda, Ciudad y Territorio” y de “Agricultura y Desarrollo Rural”.

Lo anterior, con el propósito de señalar que el aplazamiento de la facturación a que hizo referencia el Decreto Nacional 1076 de 2015 está vigente por encontrarse ajustado a derecho y en la medida en que se mantiene la declaratoria de la emergencia sanitaria hasta el 30 de junio de 2022, como lo estableció la Resolución del Ministerio de Salud 666 de 2022.¹⁰

⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala décima especial de decisión. Sentencia del 13 de agosto de 2020. Expediente 11001-03-15-000-2020-01058-00(CA). Consejera ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez

⁹ Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional a causa de la Pandemia COVID-19.

¹⁰ Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID-19, declarada mediante Resolución 385 de 2020, prorrogada por las Resoluciones 844, 1462, 2230 de 2020, 222, 738, 1315, 1913 de 2021 y 304 de 2022.

En todo caso, es facultativo que el plazo de entrega de las facturas de cobro de la tasa retributiva por vertimientos puntuales, correspondientes a la vigencia 2019 se haga dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización de la emergencia sanitaria. Se precisa que en los casos en los cuales, como consecuencia de la emergencia sanitaria se acumulen los pagos de las tasas de los años 2019 y 2020, las Autoridades Ambientales Competentes suscribirán con sus usuarios, acuerdos de pago.

Igualmente, se impone a las Autoridades Ambientales Competentes el deber de informar a sus usuarios por los medios de comunicación institucional disponibles, que la factura del cobro de la tasa retributiva causada en la vigencia 2019 se entregará dentro de los 4 meses siguientes a la finalización de la emergencia sanitaria.

ii) Interés moratorio de las tasas

Lo primero que debe precisarse es que los intereses de mora, por definición hacen parte de los ingresos no tributarios, por cuanto tienen naturaleza punitiva y resarcitoria, pues su objeto es indemnizar el perjuicio causado por la mora en el pago de la obligación crediticia. Así lo ha expresado el Consejo de Estado¹¹:

[...] En el caso del “porcentaje del total de recaudo del impuesto predial”, se reitera que se calcula a la tarifa prevista en el respectivo acuerdo municipal sobre el total recaudado por concepto de impuesto predial. Debe entenderse que ese recaudo no incluye los intereses de mora ni a las sanciones por cuanto estos rubros no corresponden al concepto de ingresos tributarios, como lo precisó el a quo, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el concepto 016 del 3 de noviembre de 2003, al aclarar, con fundamento en el artículo 27 del Decreto 111 de 1996¹², que los intereses de mora, por definición hacen parte de los ingresos no tributarios.¹³

¹¹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 08 de octubre de 2015. Expediente 25000-23-27-000-2012-00456-01(20345). Consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

¹² Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional

¹³ http://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/doct/mhcp_16_03.doc

Dice el concepto:

“Diferente es el evento en el cual el municipio ha escogido la opción del porcentaje del impuesto predial unificado, caso en el cual consideramos que tanto la disposición constitucional, como el desarrollo legal de la misma, han sido claros al disponer que la destinación a las entidades encargadas del manejo y la conservación del ambiente y de los recursos naturales, se hará sobre un porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial unificado, y en consecuencia habrá lugar a transferir a la entidad ambiental solamente el porcentaje sobre el valor correspondiente a dicho rubro.

A este respecto es preciso tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 27 del [Decreto 111 de 1996](#):

Art. 27.- Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas.

Lo anterior por cuanto, los intereses de mora tienen naturaleza punitiva y resarcitoria pues su objeto es indemnizar el perjuicio causado por la mora en el pago de la obligación crediticia, en este caso, del impuesto.¹⁴[...] De manera que, legal y contablemente está previsto que el porcentaje ambiental se calcule sobre lo que se recaude por impuesto predial en las condiciones anteriormente anotadas, sin que sea pertinente incluir en esa base de cálculo los ingresos no tributarios correspondientes a sanciones e intereses moratorios.”(Subrayas fuera de texto)

Así mismo, es pertinente citar apartes de la obra “Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano” publicada por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que en la página 31 señala:

1.1.1.1. Ingresos Tributarios

Conformados por pagos obligatorios al Gobierno, sin contraprestación, fijados en virtud de norma legal, provenientes de impuestos directos o indirectos.

...

1.1.1.2. Ingresos no Tributarios

Esta categoría incluye los ingresos del gobierno nacional que aunque son obligatorios dependen de las decisiones o actuaciones de los contribuyentes o provienen de la prestación de servicios del Estado.

Este rubro incluye los ingresos originados por las tasas que son obligatorias pero que por su pago se recibe una contraprestación específica y cuyas tarifas se encuentran reguladas por el Gobierno Nacional, provenientes de pagos efectuados por concepto de sanciones pecuniarias impuestas por el Estado a personas naturales o jurídicas que incumplen algún mandato legal y aquellos otros que constituyendo un ingreso corriente, no puede clasificarse en los ítems anteriores.

En consecuencia, de acuerdo con estas definiciones, dado que la referencia legal está hecha en relación con el impuesto predial unificado, la base para la transferencia a la CAR será sobre los ingresos tributarios exclusivamente. Los intereses de mora, por definición hacen parte de los ingresos no tributarios. (...).”

¹⁴ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN CIVIL. SENTENCIA DE 27 DE AGOSTO DE 2008 [SC-084-2008], Exp. 11001-3103-022-1997-14171-01.

La Corte Suprema de Justicia precisó:

“c) Los intereses moratorios, tienen un carácter eminentemente punitivo y resarcitorio, representan la indemnización de perjuicios por la mora, la presuponen, se causan ex lege desde ésta, sin ser menester pacto alguno -excepto en los préstamos de vivienda a largo plazo en los cuales no se presumen y requieren pacto expreso, art. 19, Ley 546 de 1999- ni probanza del daño presumido iuris et de iure (art. 1617 [2], Código Civil), son exigibles con la obligación principal y deben mientras perdure, sancionan el incumplimiento del deudor y cumplen función compensatoria del daño causado al acreedor mediante la fijación de una tasa tarifada por el legislador, la cual, si bien no es simétrica con la magnitud del daño, se establece en consideración a éste y no impide optar por la indemnización ordinaria de perjuicios ni reclamar el daño suplementario o adicional, acreditando su existencia y cuantía, con sujeción a las reglas generales. A partir de la mora respecto de idéntico período y la misma obligación, estos intereses no son acumulables ni pueden cobrarse de manera simultánea con los remuneratorios, con excepción de los causados y debidos con anterioridad. Producida la mora de la obligación principal sus efectos se extienden a la prestación de pagar intereses mientras no se cumpla lo debido.

Ahora bien, sobre la procedencia de la generación de intereses respecto de los pagos de la tasa retributiva por vertimientos puntuales y de la tasa compensatoria, como se mencionó en el Concepto ya citado de esta Dirección, estos son procedentes al tratarse de recursos de carácter tributario, como lo ordena la Ley 1066 de 2006 en el artículo 3, al indicar:

“ARTÍCULO 3o. INTERESES MORATORIOS SOBRE OBLIGACIONES. A partir de la vigencia de la presente ley, los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales que no las cancelen oportunamente deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario. (...)

Como se desprende del artículo anterior, los contribuyentes o responsables de las mencionadas tasas que no las paguen oportunamente deberán liquidar y pagar los intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario Nacional.

Por su parte, el Estatuto Tributario Nacional en su artículo 635 respecto de la determinación de la tasa de interés moratorio estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 279. Modifíquese el primer inciso del artículo 635 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 635. Determinación de la tasa de interés moratorio. Para efectos de las obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el interés moratorio se liquidará diariamente a la tasa de interés diario que sea equivalente a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo, menos dos (2) puntos. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales publicará la tasa correspondiente en su página web.”

A partir de lo expuesto, en la medida que la tasa retributiva o compensatoria sea cobrada y notificada en debida forma a los sujetos pasivos de las mismas y estos realicen el pago por fuera del plazo concedido habrá lugar a que se generen intereses.

En el caso que esta secretaría haya efectuado pagos de las mencionadas tasas y sus intereses, sin que sea sujeto pasivo de estas, habrá lugar a solicitar la devolución de esos valores girados a la CAR.

iii) Pagos de la tasa retributiva a través de la Dirección Distrital de Tesorería

En conceptos emitidos por esta Dirección,¹⁵ se ha explicado cómo se realizan los pagos a través de la Dirección Distrital de Tesorería. Sin embargo, dada la importancia de este aspecto, lo trataremos nuevamente.

¹⁵ Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, Concepto emitido el 07 de marzo de 2018, Radicado de salida 2018IE572601.

En desarrollo del principio presupuestal de la Unidad de Caja y del mecanismo de la Cuenta Única Distrital, previstos en el literal e) del artículo 13 y el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996, respectivamente, las entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito, solo podrán depositar sus recursos en las cuentas bancarias de la Dirección Distrital de Tesorería. De esas mismas cuentas se atenderá el pago oportuno de sus obligaciones, previa la respectiva apropiación y orden de pago realizada por parte de la entidad ejecutora.

Recuérdese que los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital tienen la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hacen parte y ordenar el gasto, lo que constituye la autonomía presupuestal, tal y como lo señala el artículo 87¹⁶ del citado Decreto.

Así las cosas, todo giro de la Dirección Distrital de Tesorería debe estar amparado de una orden de pago, pues ella no tiene iniciativa para realizar giros que corresponden a obligaciones de los sectores, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto Distrital 192 de 2021, “Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones”:

“Artículo 31°. Pagos, compensaciones y devoluciones. El ordenador del gasto con funciones de ordenación del pago, o el ordenador del pago y el responsable del presupuesto de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local, remitirán a la Dirección Distrital de Tesorería los documentos que ordenan pagos (cuentas por pagar), devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y pagos de las demás obligaciones que requieran ser procesados a través de la Cuenta Única Distrital.

La Dirección Distrital de Tesorería efectuará la disposición y giro de los recursos de conformidad con la respectiva orden recibida mediante diligenciamiento y aprobación en el sistema de información que para el efecto se establezca.

Las ordenaciones de giros con las cuales no se ejecute presupuesto, como los giros de recursos recibidos por la Dirección Distrital de Tesorería en administración, giros para constituir inversiones, o giros de recursos de terceros, entre otros, deberán ser suscritas por el representante legal de la entidad o quien éste delegue.

¹⁶ **ARTÍCULO 87°.- De la Ordenación del Gasto y la Autonomía.** Los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que, hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. Estas facultades estarán en cabeza del Jefe de cada Entidad quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

Parágrafo 1°. Los servidores públicos que suscriban las órdenes de disposición de recursos de la Cuenta Única Distrital deberán registrar previamente sus firmas en la Dirección Distrital de Tesorería a través de los mecanismos, formatos y procedimientos que ésta disponga.

En caso de modificación del registro de los servidores públicos, la respectiva entidad o dependencia responsable deberá informarlo y actualizar las firmas correspondientes en la Dirección Distrital de Tesorería, de acuerdo con los procedimientos que esta establezca.

Parágrafo 2°. La ordenación del gasto implica dos aspectos, asumir el compromiso y ordenar el pago, que serán ejercidos por el jefe de la entidad, o a quien éste delegue del nivel directivo, de manera conjunta o independiente.

La adquisición de compromisos con efectos presupuestales a nombre de la entidad ejecutora de recursos públicos distritales, deberán ser de conformidad con las condiciones previstas en el artículo 52 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996.

La ordenación del pago es la instrucción dirigida a la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda que contiene beneficiario, monto, momento y rubro presupuestal o programa que se afecta, para que esta proceda al giro de los recursos.

En tal sentido, de conformidad con la normativa distrital vigente, la Dirección Distrital de Tesorería realizará el giro de los recursos a la CAR, correspondiente a la tasa retributiva, según la respectiva orden o instrucción que imparta el sujeto pasivo de esta.

En lo relacionado con las tasas compensatorias, serán los propietarios, poseedores o tenedores de predios con edificaciones ubicados en la Zona de Recuperación a quienes les cobrará la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, y los competentes para ordenar el pago.

CONCLUSIONES

Efectuado el análisis que antecede, se procede a responder los interrogantes formulados, así:

1. ¿Es procedente que la CAR cobre intereses de mora por la presentación de cuentas de cobro que fueron remitidas a entidades diferentes a la Secretaría Distrital de Hacienda o expedidas por resolución y de las cuales la entidad solo tuvo conocimiento este año?

De conformidad con lo indicado en la parte considerativa, no es procedente que la CAR cobre las tasas ambientales ni los intereses de mora a la Secretaría Distrital de

Hacienda, por concepto de las tasas retributivas o compensatorias, pues esta entidad no es sujeto pasivo de las citadas tasas.

En tal sentido, las facturas que lleguen por este concepto a la Secretaría Distrital de Hacienda deben devolverse de manera inmediata a la Corporación Autónoma Regional, en tanto esta entidad carece de los elementos que permitan determinar quien es el sujeto pasivo que debe dar la orden de pago por la tasa retributiva, para poder remitirlas por competencia. Además, esta es una atribución que corresponde a la CAR, como sujeto activo de la tasa.

2. ¿Sobre la Tasa Compensatoria por la utilización permanente de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, es posible solicitar a la CAR: i) los soportes sobre la calidad de Bogotá (propietario, poseedor o tenedor) para que aparezca como sujeto pasivo, considerando que a manera de ejemplo en la factura 201700462 de la cual se muestra el aparte pertinente, aparece un proceso en la Unidad Administrativa Distrital Especial de Catastro Distrital y presenta el Código Homologado de Identificación Predial CHIP? y ii) ¿la última información disponible sobre los predios y área alterada para adelantar el cobro de la tasa compensatoria?

En los mismos términos de la respuesta anterior, deben devolverse las facturas enviadas por la CAR, para que ésta adelante la actuación correspondiente con el sujeto pasivo de la tasa.

3. ¿La Secretaría Distrital de Hacienda, puede continuar pagando estas facturas sin que las entidades del Distrito, como las Secretarías Distritales de Hábitat o Ambiente revisen y verifiquen la procedencia de estos cobros?

La Secretaría Distrital de Hacienda no puede continuar pagando estas facturas, pues no es el sujeto pasivo de las tasas ambientales.

4. ¿Se podría definir el procedimiento legal al interior del Distrito, para definir las competencias respecto del pago de las Tasas Retributivas y Tasa Compensatoria por la utilización permanente de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, con el fin de evitar el cobro de intereses por parte de la Corporación? ¿Mediante que acto administrativo?

Como se expuso en la parte considerativa del concepto, para el debido cobro de la tasa retributiva y compensatoria, la Corporación Autónoma Regional, como sujeto activo de las tasas, debe efectuar el cobro a los sujetos pasivos de la misma.

Por lo tanto, no es procedente expedir un acto administrativo del nivel distrital, cuando para el cobro de las mencionadas tasas lo que se requiere es la adecuada gestión de la Corporación Autónoma Regional, como sujeto activo de las tasas.

5. ¿Se puede adelantar algún proceso legal ante la Corporación, para solicitar el reembolso indexado de los intereses cobrados? ¿De ser el caso como se deberá proceder?

En las hipótesis en las que se haya pagado valores correspondientes a tasas retributivas y compensatorias, así como sus intereses, sin que la Secretaría sea sujeto pasivo de las tasas, la Dirección Distrital de Presupuesto deberá establecer cada uno de los valores pagados no debidos y proceder con la solicitud de devolución de los mayores valores girados ante la Corporación Autónoma Regional. Esta Dirección puede apoyar tal gestión.

Finalmente, este concepto precisa el memorado emitido por esta Dirección y remitido a la Dirección Distrital de Presupuesto en el año 2019.¹⁷

De esta manera, esta Dirección responde los interrogantes formulados por su Despacho.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

Revisó: Manuel Ávila Olarte mavila@shd.gov.co

Proyectó: Carol Murillo Herrera cmurillo@shd.gov.co

¹⁷ Concepto emitido el 20 de diciembre de 2019, Radicado de salida 2019IE36573 O1