

Bogotá, D. C.

Doctores
SANDRA DEL PILAR NARVÁEZ CASTILLO
Tesorera Distrital
snarvaez@shd.gov.co



ORLANDO VALBUENA GÓMEZ
Director de Impuestos de Bogotá
ovalbuena@shd.gov.co

MARTHA CECILIA GARCÍA BUITRAGO
Directora Distrital de Presupuesto
mgarciab@shd.gov.co

MARCELA VICTORIA HERNÁNDEZ ROMERO
Directora Distrital de Contabilidad
mvhernandez@shd.gov.co
Secretaría Distrital de Hacienda
Nit. 899999061-9
Bogotá

CONCEPTO

Referencia	2022IE008302C1; 2022IE009293
Descriptor general	Tributario
Descriptores especiales	Transferencia ambiental – base de cálculo – intereses y sanciones
Problema jurídico	¿Los intereses y las sanciones, correspondientes al impuesto predial, deben ser incluidos o no en el componente de la transferencia ambiental, a que se refiere el artículo 44 de la Ley 99 de 1993?
Fuentes formales	Ley 99 de 1993 Decreto Nacional 1076 de 2015 Ley 1753 de 2015 Consejo de Estado. Sentencia 25303 del 19 de agosto de 2021; Consejo de Estado. Sentencia 20345 del 08 de octubre de 2015; Departamento Nacional de Planeación (2018), Aspectos constitucionales y procedimentales del Plan Nacional de Desarrollo: Una aproximación metodológica para la construcción de los Planes Nacionales de Desarrollo, Bogotá (Colombia), Imprenta Nacional de Colombia

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Las Direcciones Distritales de Tesorería, de Impuestos, de Presupuesto y de Contabilidad solicita se definan jurídicamente los conceptos que deben ser tenidos en cuenta para efectos de calcular el porcentaje ambiental que la Secretaría Distrital de Hacienda debe girar a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, de manera trimestral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2.2.9.1.1.3 del Decreto Nacional 1076 de 2015.

Concretamente, solicitan que se determine si se deben o no incluir los intereses y las sanciones con respecto al recaudo del Impuesto Predial Unificado en el caso del Distrito Capital de Bogotá.

CONSIDERACIONES

Para resolver la pregunta planteada, iniciaremos revisando las normas aplicables al tema objeto de consulta.

El artículo 44 de La Ley 99 de 1993¹ definió la regla básica, respecto del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble:

“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. (...)” (Resaltado fuera del texto)

Por su parte, los artículos 2.2.9.1.1.1 y 2.2.9.1.1.3. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, reafirman que el porcentaje ambiental del impuesto predial de que trata el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 se podrá fijar, entre otros, como un porcentaje del “total del recaudo por concepto del impuesto predial”:

“ARTÍCULO 2.2.9.1.1.1. Porcentaje del impuesto predial. Los consejos municipales y distritales deberán destinar anualmente a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible del territorio de su jurisdicción, para la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, el porcentaje ambiental del impuesto

¹ “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.”

predial de que trata el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, que se podrá fijar de cualesquiera de las dos formas que se establecen a continuación:

1. Como sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial y, como tal, cobrada a cada responsable del mismo, discriminada en los respectivos documentos de pago.
2. Como porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25,9% de tal recaudo. (Resaltado fuera del texto)

(Decreto 1339 de 1994, art. 1)

“ARTÍCULO 2.2.9.1.1.3. Porcentaje del total del recaudo. En el caso de optar el respectivo Consejo municipal o distrital por el establecimiento de un porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial, deberán destinar entre el 15% y el 25,9% de éste para las Corporaciones con jurisdicción en su territorio.

En este evento, los municipios y distritos a través de sus respectivos tesoreros o del funcionario que haga sus veces, deberán, al finalizar cada trimestre, totalizar los recaudos efectuados en el período por concepto de impuesto predial y girar el porcentaje establecido a la Corporación respectiva, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre.

PARÁGRAFO. *De manera excepcional, previo concepto del Ministerio del Medio Ambiente y teniendo en cuenta condiciones especiales de los municipios, calificadas por el CONPES, los municipios podrán realizar los giros a las Corporaciones del porcentaje a que se refiere el presente artículo anualmente, a más tardar el 30 de marzo del año siguiente a la respectiva vigencia fiscal.*

De manera adicional, debe tenerse presente que el artículo 266 de la Ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "Todos por un nuevo país", hace referencia a que los recursos que, conforme a lo señalado por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, sean producto del recaudo del porcentaje o de la sobretasa ambiental al impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble de Bogotá, D. C., incluye las sanciones y los intereses:

*“Artículo 266. Inversiones programa de saneamiento del Río Bogotá. Para el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, el 50% de los recursos que, conforme a lo señalado por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, sean producto del recaudo del porcentaje o de la sobretasa ambiental al impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble de Bogotá, D. C., **incluidos sus intereses y sanciones,** se destinarán para la financiación de los proyectos de adecuación hidráulica, ampliación, construcción y optimización de plantas de tratamiento de aguas residuales u otros proyectos de saneamiento ambiental a desarrollar en cualquiera de las cuencas integrantes del río Bogotá, en jurisdicción de la Car Cundinamarca.”*
(Resaltado fuera del texto)

De conformidad con lo anterior, el artículo 266 introduce nuevos elementos a la obligación determinada originalmente en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, en tanto la Corte Constitucional² ha precisado que es propio de la ley del plan [...] *comprender normas destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que efectivamente se adelanten las inversiones programadas en la programación de las inversiones. Esto deriva de una cualidad especial de la ley del plan pues, según la Carta, "sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución" (CP art. 341) por lo cual es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo.*

Adicionalmente, la doctrina³ ha respaldado que a través del Plan Nacional de Desarrollo sean incluidas normas con efectos permanentes en el ordenamiento jurídico, al señalar:

"De esta forma, la inclusión de normas jurídicas instrumentales dentro del Plan Nacional de Desarrollo, inclusive con efectos permanentes en el ordenamiento jurídico, más allá del período de Gobierno es una posibilidad cuya viabilidad está ampliamente respaldada por la jurisprudencia⁴. Las disposiciones instrumentales contenidas en el PND ostentan el carácter de leyes ordinarias, en consecuencia, deben seguir los criterios de interpretación sobre la aplicación de la misma, en especial las reglas generales sobre validez y aplicación de las leyes en el tiempo contenidas en el artículo 3 de la Ley 153 de 1887, disposición según la cual una ley ha perdido vigencia por "(i) declaración expresa del legislador, (ii) incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores y (iii) por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería" (Sentencia C-901, 2011).

Entonces, si el Plan Nacional de Desarrollo tiene inmersa la posibilidad de contener normas jurídicas de rango legal, por regla general se debe asumir la vocación de permanencia que a ellas acompaña. Esta consideración se armoniza con el hecho de que los instrumentos "idóneos para la ejecución del plan" tienen que ver con la concreción de todos los componentes incluyendo los objetivos y metas de largo plazo de la acción estatal contenidas en la parte general, de conformidad con el artículo 339 Constitucional y los literales a) y b) del artículo 5 de la Ley 152 de 1994."

² Corte Constitucional. Sentencia C – 191 del 08 de mayo de 1996. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

³ Departamento Nacional de Planeación (2018), Aspectos constitucionales y procedimentales del Plan Nacional de Desarrollo: Una aproximación metodológica para la construcción de los Planes Nacionales de Desarrollo, Bogotá (Colombia), Imprenta Nacional de Colombia, página 24.

⁴ Sobre la vigencia de estos instrumentos normativos se retoman los argumentos expuestos por la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación en los conceptos con radicados DNP nro. 20111000127371 del 28 de febrero de 2011 y 20153200184671 del 24 de marzo de 2015.

Por lo anterior, el mencionado artículo 266 de la Ley 1753 de 2015 se encuentra vigente, en la medida en que no fue derogado expresamente por el artículo 336⁵ de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.” En este sentido, la transferencia ambiental a realizarse con destino a la Corporación Autónoma Regional también comprende los intereses y las sanciones del impuesto predial.

Es importante hacer las siguientes precisiones respecto a determinados antecedentes jurisprudenciales reseñados en la consulta:

a) El Consejo de Estado en la sentencia 20345 del 08 de octubre de 2015, en la cual se confirmó la decisión de denegar las pretensiones de la demanda, dirigidas a que se declarara la nulidad parcial del Concepto 2009IE33476 del 19 de octubre de 2009, proferido por la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, determinó que ni los intereses moratorios ni las sanciones por Impuesto Predial Unificado debían ser incluidos como base de liquidación del porcentaje ambiental girado a la CAR, como se desprende del siguiente fragmento que recoge los principales argumentos expuestos en su momento por el Consejo de Estado:

“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 1996⁶, que los intereses de mora, por definición hacen parte de los ingresos no tributarios.⁷”

⁵ **ARTÍCULO 336. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.** La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 4 de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto Ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005; el parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011; los artículos 7, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259, 261, 264 Y los parágrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7 de la Ley 1797 de 2016; el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; y el artículo 4 de la Ley 1951 de 2019.[...]

⁶ Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional

⁷ http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/doct/mhcp_16_03.doc

www.shd.gov.co

Carrera 30 N° 25-90 Bogotá D.C. Código Postal 111311

PBX: +57(1) 338 50 00 - Información: Línea 195

NIT 899.999.061-9

Este fallo se fundamenta en que los intereses y las sanciones no son ingresos tributarios, sino ingresos corrientes no tributarios. Esta sentencia es un antecedente muy importante, pues valida la interpretación que en su momento, año 2009, la Secretaría Distrital de Hacienda le dio a este componente de la transferencia ambiental. Sin embargo, hoy no es un antecedente vinculante, en la medida en que la regla legal vigente, Ley 1753 de 2015, sí incluye dentro del monto de la transferencia ambiental, tanto los intereses, como las sanciones, correspondientes al impuesto predial.

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.

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.

En estos términos se modifican las posiciones asumidas anteriormente por esta Dirección.”

b) La sentencia del 19 de agosto de 2021, proferida dentro del expediente 25303, en la cual se estudió el porcentaje ambiental sobre el impuesto predial del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 para el año 2013, en la cual se confirmó la declaratoria de nulidad de los actos demandados, expresó lo siguiente:

“2.3- Contrario a lo que afirma la apelante única, el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 no es una norma de carácter interpretativo, pues no guarda plena identidad de contenido normativo con el artículo 44 de la Ley 99 de 1993. Dado que incluye las sanciones y los intereses moratorios en la base de cálculo del porcentaje ambiental, el artículo 102 introduce nuevos elementos a la obligación determinada originalmente en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, más no se limita a interpretarla. Así lo dispuso esta Corporación en la sentencia del 12 de junio de 2019 (exp. 22828, CP: Milton Chaves García). En dicha providencia, la Sala también precisó que el artículo 102 se encuentra en la parte tercera de las disposiciones generales de la Ley 1687 de 2013. En los términos del literal c) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, esto significa que entra a regir para el año fiscal en que son expedidas, que para ese caso es el 2014. Por lo tanto, no es legal aplicar retroactivamente el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, para cobrar al Distrito Capital el porcentaje ambiental sobre las sanciones e intereses moratorios recaudados junto con el impuesto predial.

Finalmente, el hecho de que el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 se haya replicado en normas presupuestales posteriores no convalida el acto administrativo demandado, pues dichas leyes rigen hacia el futuro desde el periodo siguiente al de su promulgación y por el tiempo de un año calendario. De modo que no pueden aplicarse retroactivamente a la vigencia fiscal 2013.

2.4- Habida cuenta de lo anterior, la Sala concluye que el porcentaje ambiental para la vigencia fiscal 2013 debía calcularse sobre la base del impuesto predial. Así pues, se corroboró que la demandante cumplió con dicha obligación (f. 69 cp) y que el acto administrativo demandado es ilegal en la medida en que exige el cobro del porcentaje ambiental sobre la base de las sanciones e intereses moratorios recaudados con el impuesto predial. De ahí que no prospere el cargo de apelación.”

En esta providencia se analizó que el artículo 102 se encuentra en la parte tercera de las disposiciones generales de la Ley 1687 de 2013 y, en los términos del literal c) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, significa que entra a regir para el año fiscal siguiente en que son expedidas, que para ese caso es el 2014.

Por lo tanto, no es procedente aplicar retroactivamente el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, para cobrar al Distrito Capital el porcentaje ambiental sobre las sanciones e intereses moratorios recaudados junto con el impuesto predial.

Quiere decir lo anterior que tal exigencia de cobrar el porcentaje ambiental sobre sanciones e intereses moratorios recaudados, junto con el impuesto predial, rige a partir del año 2014. Efectivamente, esta sentencia reconoce que esta ley debe aplicarse hacia el futuro, pero por la naturaleza propia de las leyes anuales de

presupuesto, la Ley 1687 de 2013 tuvo vigencia durante el año 2014. En otras palabras, no rige indefinidamente, por fuera de la temporalidad que se ha señalado.

Si bien este fallo es un antecedente histórico sobre el asunto, no es un referente judicial aplicable en la actualidad.

En conclusión, como ya se ha mencionado, de conformidad con lo establecido en el artículo 266 de la Ley 1753 de 2015, los intereses y las sanciones correspondientes al impuesto predial, deben ser incluidos en el componente de la transferencia ambiental, a que se refiere el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

CONCLUSIONES

Determinar los conceptos que deben ser tenidos en cuenta para efectos de calcular el porcentaje ambiental que la Secretaría Distrital de Hacienda debe girar a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca con respecto al recaudo del Impuesto Predial, de manera trimestral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2.2.9.1.1.3 del Decreto Nacional 1076 de 2015 y la Sentencia del 8 de octubre de 2015 del Consejo de Estado. Concretamente, se solicita que se determine si para el caso del Distrito de Bogotá se deben o no incluir los intereses y las sanciones del impuesto predial.

De conformidad con lo indicado en la parte considerativa de este documento, y según lo establecido en el artículo 266 de la ley 1753 de 2015, los intereses y las sanciones, correspondientes al impuesto predial sí deben ser incluidos en el componente de la transferencia ambiental, a que se refiere el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

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 – subdirector jurídico de hacienda – mavila@shd.gov.co
Proyectó:	Carol Murillo Herrera – profesional especializado – cmurillo@shd.gov.co

www.shd.gov.co

Carrera 30 N° 25-90 Bogotá D.C. Código Postal 111311

PBX: +57(1) 338 50 00 - Información: Línea 195

NIT 899.999.061-9

