

DISTRITO JUDICIAL DE SAN GIL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO (02) CIVIL DEL CIRCUITO  
VÉLEZ - SANTANDER,  
PALACIO DE JUSTICIA TELEFAX: 7564162

Vélez, cinco (05) de marzo de dos mil veinte (2020)

Acción de Tutela.

Rad: 680774089001-202000001-01

Accionante: SONIA AYALA TOSCANO Y OTROS.

Accionado: SECRETARÍA DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE BARBOSA- SANTANDER.

Sentencia 2da Instancia.

### I – OBJETO DEL PRESENTE

Procede el despacho a desatar la impugnación interpuesta por SONIA AYALA TOSCANO, SONIA CRISTINA ACELAS BARRAGÁN, YENI LOREN BARRIOS ARIZA y YURI SIRLEY MATEUS CÁRDENAS, contra el fallo del 28 de enero de 2020, proferido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Barbosa -Santander, dentro de la acción de tutela de la referencia.

### II – ANTECEDENTES

#### 2.1. La demanda.

La demanda se dirige contra la Secretaría de Hacienda del Municipio Barbosa, a fin de que se le ampare el derecho fundamental de petición, solicitud que basa en los siguientes hechos:

Que el día 22 de noviembre de 2019 recibieron un requerimiento de la Secretaría de Hacienda del Municipio Barbosa donde les informaron una omisión de declaración de impuesto de Industria y Comercio y complementarios de avisos y tableros; inconformes ante este requerimiento presentaron derecho de petición el día 28 de noviembre de 2019, ante la Secretaría de Hacienda del Municipio Barbosa, solicitando copias del Plan de Desarrollo del año 2018, donde estaba aprobado el cobro y se les explicara la intención del cobro.

Que el día 12 de diciembre de 2019 la Secretaría de Hacienda, nos dirigió contestación sin ningún anexo de copia y sin ser clara y expresa de lo que se le solicitó, indicó que la entidad competente es el Departamento de Planeación Nacional, por lo que debió remitir la petición a esas entidades. Que les indicaba las normas que regulan el cobro, pero no les entregaron las copias que solicitaron.

Solicitaron se ampare su derecho de petición y se ordene a la Secretaría de Hacienda, de una respuesta de fondo, clara y congruente, junto con los anexos de copias solicitadas y dado el caso, dirija su petición a la autoridad competente.

## **2.2. Actuaciones procesales relevantes.**

Mediante providencia del día 14 de enero de 2020, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Barbosa, admite la tutela, ordena vincular al Municipio de Barbosa y al Concejo Municipal de Barbosa, corre traslado de la acción y requiere para que se allegue certificado de existencia y representación.

Con escritos radicados del 21 de enero de 2020 dieron contestación la Secretaría de Hacienda del Municipio Barbosa, el Concejo Municipal de Barbosa y el Municipio de Barbosa.

El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Barbosa profirió fallo el 28 de enero de 2020 en el que resuelve declarar la carencia de objeto por hecho superado, providencia objeto de apelación.

## **2.3. Intervención de las accionadas.**

### **2.3.1. Intervención del Concejo municipal del municipio de Barbosa.**

Responde diciendo que no le constan los hechos de la demanda de tutela pues el sistema de radiación es diferente en ese ente territorial es diferente la del Concejo Municipal y que quien conoció de la petición objeto de la acción de tutela fue el Concejo Municipal.

### **2.3.2. Intervención del municipio de Barbosa**

Responde diciendo que conforme información allegada por la Secretaría de Hacienda del Municipio Barbosa es cierto que se realizó un requerimiento de cobro persuasivo el 22 de noviembre de 2019 y que el 28 de noviembre las accionantes allegaron derecho de petición.

Que el día 12 de diciembre de 2019 la Secretaría de Hacienda del Municipio Barbosa dio respuesta de fondo al derecho de petición en la que esbozan todos los sustentos el cobro persuasivo a los colegios o instituciones educativas que prestan un servicio privado y el 21 de enero de 2020 complementó la respuesta anexando el plan nacional de desarrollo 2014-2018 y el acuerdo 023 del 30 de diciembre de 1998 por medio del cual se expide el estatuto de rentas para el municipio de Barbosa Santander.

Que la ley 136 de 1994 regula las facultades de la administración municipal y es de público conocimiento por lo cual no se aportó a la respuesta.

Que se realizó una revisión en el sistema y se encontró que las accionantes nunca habían realizado el pago de impuesto de industria y comercio y complementarios de avisos y tableros, estando obligados.

Anexa como pruebas, copia de la complementación a la contestación al derecho de petición y concepto de 34838 de fecha 01 de octubre de 2018, de Hacienda y crédito público.

**2.3.3. Intervención de la Secretaría de Hacienda Municipal del municipio de Barbosa:**

Responde diciendo que es cierto que dicha Secretaría realizó un requerimiento de cobro persuasivo el 22 de noviembre de 2019 y que el 28 de noviembre las accionantes allegaron derecho de petición.

Que el día 12 de diciembre de 2019 la Secretaría de Hacienda del Municipio Barbosa dio respuesta de fondo al derecho de petición en la que esbozan todos los sustentos el cobro persuasivo a los colegios o instituciones educativas que prestan un servicio privado y el 21 de enero de 2020 complementó la respuesta anexando el plan nacional de desarrollo 2014-2018 y el acuerdo 023 del 30 de diciembre de 1998 por medio del cual se expide el estatuto de rentas para el municipio de Barbosa Santander.

Que la ley 136 de 1994 regula las facultades de la administración municipal y es de libre consulta por lo cual no se aportó a la respuesta.

Que se realizó una revisión en el sistema y se encontró que las accionantes nunca habían realizado el pago de impuesto de industria y comercio y complementarios de avisos y tableros, estando obligados y que por el término de prescripción solo se realizó cobro persuasivo por los años 2014-2018.

Anexa como pruebas, copia de la complementación a la contestación al derecho de petición y concepto de 34838 de fecha 01 de octubre de 2018 y solicita se declare improcedente la acción de tutela.

### III. EL FALLO IMPUGNADO

Tras realizar un relato de los hechos que se describen en la tutela, la respuesta de accionados y vinculados y una relación de los medios de prueba, el a quo, se adentra en el asunto en concreto y señala que las accionantes pretenden por medio de la acción constitucional, la protección del derecho fundamental de petición, el cual consideran vulnerado por la entidad accionada al no existir una respuesta de fondo, clara y exigible a la solicitud.

Considera ese despacho que el derecho de petición incoado por las actoras ha contado con una respuesta favorable respecto de sus inquietudes y propósitos, pues, básicamente lo buscado por las accionantes, consistió en conocer hechos de modo tiempo y lugar que sustentan el cobro del impuesto de industria y comercio y complementarios que se les realizó por parte de la administración municipal, por lo que aflora claro que existe una respuesta clara precisa y de fondo y que los tres puntos esenciales en el derecho de petición han sido debidamente contestados por las accionadas, discierne el juez, que por ese motivo no hay razón a emitir orden alguna tendiente al cumplimiento del derecho de petición, es decir que la amenaza

desapareció fue superada configurándose una carencia actual del objeto y resuelve declarar la carencia actual del objeto, por el hecho superado.

#### IV. LA IMPUGNACIÓN

En término legal las accionantes SONIA AYALA TOSCANO, SONIA CRISTINA ACELAS BARRAGÁN, YENI LORENA BARRIOS ARIZA y YURI SIRLEY MATEUS CÁRDENAS presentaron escrito de apelación contra el fallo del 28 de enero de 2020, aduciendo los siguientes sustentos facticos:

Que el derecho de petición debió ser contestado de fondo claro y cumpliendo las peticiones que hicieron en el mismo, que no les suministraron copia del acto administrativo de hace 5 años, que según ellos, empezaron a cobrar y no les comunicaron la deuda de todo ese tiempo por medio de un oficio o una respuesta donde se indique que no existe ese acto administrativo, que para ejecutar dicho cobro, se debe expedir un acto administrativo para empezar a recaudar el cobro a los colegios por parte de la administración, a los colegios de tableros y avisos con el fin de tener soporte para sustentar el pago que deben realizar los colegios privados.

Que es evidente que la Secretaría de Hacienda hizo caso omiso en cuanto a la petición de suministro de la resolución que ordenó el cobro por parte de la Alcaldía Municipal, como lo hacen todos los municipios y ciudades de Colombia para poder cobrar.

#### V. CONSIDERACIONES

##### **5.1. Competencia.**

Antes de acometer el estudio de fondo del asunto, resulta pertinente indicar que a la luz de lo reglado en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 esta dependencia judicial tiene competencia para conocer y resolver en sede de segunda instancia el caso puesto a consideración, toda vez que, corresponde a los Jueces del Circuito conocer de las impugnaciones que se interpongan contra fallos de tutela proferidas por los Juzgados municipales; por tanto, al tener presente que el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Barbosa- Santander, pertenece a nuestro circuito judicial, es evidente la competencia de nuestro despacho para desatar la impugnación

##### **5.2. La legitimación.**

##### **5.2.1. Legitimación por activa en tutela.**

La procedencia de la acción de tutela está sujeta al cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas por el legislador por parte de quien invoca la protección de sus derechos fundamentales a través de este mecanismo constitucional. Dentro de los requisitos principales se encuentra el de la legitimación en la causa por activa, consagrada en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

De esta disposición se deriva que la acción de tutela puede ser interpuesta de las siguientes maneras: *(i)* por la persona que considera directamente lesionados o amenazados sus derechos fundamentales; *(ii)* por el representante legal; *(iii)* por el apoderado judicial; *(iv)* mediante la agencia de los derechos cuando el titular no se

encuentre en condiciones de ejercer su propia defensa; (v) por el Defensor del Pueblo y (vi) por los Personeros Municipales.

Como en el presente caso, los accionantes lo hicieron de la manera prevista en el numeral (i) anterior, aflora legítima su actuación por activa en la presente causa.

### **5.2.2. Legitimación por pasiva en tutela.**

De igual forma, habrá de anotarse que existe legitimación en la causa por pasiva, ya que según el artículo 1 y 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela podrá interponerse en contra de cualquier acto de los particulares, personas jurídicas o autoridad pública cuando estos amenacen o violen derechos fundamentales, y como quiera que la accionada, es un ente territorial de la rama ejecutiva, a la cual se le atribuye la conducta nociva, se colige su condición de encausada.

Así las cosas, como no se observa causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, se hace procedente resolver la controversia pues las condiciones requeridas para ello están dadas.

### **5.3. Problema jurídico.**

El problema jurídico se contrae a verificar si el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Barbosa fue acertado en el fallo de tutela del 28 de enero de 2020; si el fallo mantiene congruencia con las pruebas y las pretensiones en la demanda y si la accionada vulneró el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política deprecado por la actora.

### **5.4. Precedente jurisprudencial y normativo.**

#### **5.4.1. El derecho fundamental de petición.**

El artículo 23 de la Constitución Política de Colombia consagra que *"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales"*.

En desarrollo de este mandato superior se emitió la Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se reguló el derecho fundamental de petición, de la siguiente forma:

*"Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma..."*

*"Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

*1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos*

documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción...”

Como consecuencia del desarrollo jurisprudencial del derecho de petición, la Honorable Corte Constitucional sintetizó las reglas para su protección, en los siguientes términos:

a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta.<sup>1</sup>

Con relación al hecho superado la Corte Constitucional en Sentencia T-063 de 2018 ha señalado que se da cuando “se repara la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se ha solicitado” o cuando “cesa la violación del derecho fundamental o el

<sup>1</sup> Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

*hecho que amenazaba vulnerarlo, es decir en el curso del proceso de tutela, las situaciones de hecho generadoras de la vulneración desaparecen o se solucionan”*

### **5.5. Caso concreto**

El artículo 23 de la Constitución Política dispone que “*Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución*”; rogativa de índole superior cuya eficiencia está supeditada al cumplimiento de tres exigencias, a saber: (i) la respuesta debe ser adecuada a la solicitud planteada (ii) debe ser efectiva para la solución del caso en cuestión, es decir, el funcionario, no solo está llamado a responder sino que también debe esclarecer, dentro de lo posible el camino que conduzca al peticionario a la solución del problema y (iii) la comunicación debe ser oportuna.

Del acervo probatorio allegado a la acción de tutela se aprecia que las accionantes SONIA AYALA TOSCANO, SONIA CRISTINA ACELAS BARRAGÁN, YENI LORENA BARRIOS ARIZA y YURI SIRLEY MATEUS CÁRDENAS presentaron un derecho de petición<sup>2</sup> el 28 de noviembre de 2019 en el que solicitaron:

1. Se les suministre el plan nacional de desarrollo municipal del año 214 al 2018 donde se encuentre aprobado dicho cobro.
2. Decreto o resolución donde se apruebe dicho requerimiento.
3. Una explicación y aclaración por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal, de manera clara y exigible con fundamento jurídico donde se les informe la intención de cobro.

Se encuentran las siguientes respuestas suscritas por la Secretaria de Hacienda del municipio de Barbosa así: 1) dirigida a YENY LORENA BARRIOS ARIZA<sup>3</sup> 2) dirigida a SONIA AYALA TOSCANO<sup>4</sup> 3) dirigida a SONIA CRISTINA ACELAS BARRAGÁN<sup>5</sup> 4) dirigida a YURI SIRLEY MATEUS CÁRDENAS<sup>6</sup>, todas de fecha 12 de diciembre de 2019, y que señalan lo siguiente:

Que a la petición 1, la administración municipal no cuenta con esta información.

Que a la petición 2 debe ser aclarada, que sin embargo la facultad de cobro esta otorgada en virtud de la ley 136 de 1994, función que fue delegada a la Secretaria de Hacienda.

Frente a la petición 3, que el concejo municipal mediante acuerdo 023 del 30 de diciembre de 1998, expidió el Estatuto de Renta del municipio de Barbosa, el cual en el art. 41 establece las actividades que no causan ese impuesto.

En el expediente de primera instancia en el folio 56 se encuentra complementación a la contestación al derecho de petición, oficio de fecha 21 de enero de 2020 suscrito por el Secretario de Hacienda y dirigido a las señoras YENY LORENA BARRIOS ARIZA, SONIA AYALA TOSCANO, SONIA CRISTINA ACELAS BARRAGÁN y YURI SIRLEY MATEUS CÁRDENAS, en el cual se observa lo siguiente:

<sup>2</sup> Folios 10 a 12 del cuad. De 1ª instancia.

<sup>3</sup> Folios 15 a 16 del cuad, d 1ª instancia.

<sup>4</sup> Folios 25 a 26 del cuad. De 1ª instancia.

<sup>5</sup> Folios 33 Y 34 del cuad. De 1ª instancia.

<sup>6</sup> Folios 41 Y 42 del cuad. De 1ª instancia.

1. Se anexa plan de desarrollo en 724 folios.
2. Se anexa acuerdo municipal 023 del 30 de diciembre de 1998 en 28 folios.
3. Aclara que por parte de la Secretaria de Hacienda Municipal ya se había dado respuesta el día 12 de diciembre de 2019, en cuanto el origen del cobro.

Revisado el contenido de la respuesta a los derechos de petición, se concluye que, se trata de una respuesta de fondo si comparamos lo solicitado y lo respondido, se le responde a cada una de las preguntas y solicitudes de documentos, por lo que se puede establecer, que no se aprecia vulneración del derecho fundamental de petición.

Con relación a los argumentos de la impugnación en contra del fallo del 28 de enero de 2020 es necesario precisar lo siguiente.

Discrepan con el fallo las recurrentes, al considerar que, no suministraron copia del acto administrativo que según ellas [la secretaria de Hacienda], hace 5 años empezó a cobrar y no les comunicaron la deuda de todo ese tiempo, por medio de un oficio, o una respuesta donde se indique que no existe ese acto administrativo, que para ejecutar dicho cobro se debe expedir un acto administrativo, para empezar a recaudar el cobro a los colegios de tableros y avisos por parte de la administración, con el fin de tener soporte para sustentar el pago que deben realizar los colegios privados.

Al respecto es necesario tener en cuenta lo establecido en el Estatuto Tributario del Municipio de Barbosa artículo 50 del Acuerdo 023 de diciembre de 1998:

*"ARTÍCULO 50.- DECLARACIÓN Los responsables del impuesto de Industria y Comercio y su complementario de avisos y tableros están obligados a presentar la declaración del impuesto, dentro de los plazos fijados por la tesorería Municipal"*

En esas condiciones, se debe entender que las personas obligadas a cancelar el impuesto de industria y comercio deben realizar la autoliquidación del impuesto dentro de los plazos fijados por la administración municipal, dicho esto, se concluye que si el sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio no cumple con esta carga dentro del término fijado, se iniciará el cobro coactivo, en donde se tendrá que iniciar con la respectiva liquidación oficial del impuesto y el trámite que corresponda de acuerdo al Estatuto Tributario Municipal<sup>7</sup> (Título II Procedimiento Tributario Capítulo I Disposiciones Generales).

Considera ese despacho que la respuesta al derecho de petición incoado por las actoras, informó el procedimiento que se debe adelantar por el contribuyente respecto de la forma en que se liquida el impuesto de industria y comercio, se puede constatar que este se encuentra en una disposición municipal que lo indica y reglamenta, esto es el Acuerdo 023 de 1998 Estatuto Tributario que rige en el Municipio de Barbosa, el cual se anexó a la respuesta del derecho de petición, se trata de un documento público, que por haber cumplido los protocolos para su aprobación y validez debe ser de conocimiento general.

Por lo demás, se entregó respuesta al derecho de petición en lo referente al cobro del impuesto de industria y comercio y complementarios, por lo que se concluye que existe una repuesta clara, precisa y de fondo, y que los tres puntos esenciales contenidos en el derecho de petición fueron debidamente contestados por la accionada en el escrito

<sup>7</sup> CD Fol 13 del cuad. de segunda instancia.

de complementación a la respuesta de fecha 21 de enero de 2020; es decir que la amenaza desapareció, fue superada en el curso de la tutela en primera instancia, configurándose una carencia actual del objeto, así como lo concluyo el A quo.

Analizadas las respuestas al derecho de petición de fechas 12 de diciembre de 2019 y 21 de enero de 2020, para ver si se contestaron de forma clara precisa y de fondo se pudo establecer que la Secretaría de Hacienda dio respuesta a cada uno de los numerales del libelo petitorio.

Así las cosas habrá de confirmarse la decisión de primera instancia conforme lo señalado en esta providencia.

## VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Vélez - Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

## VII. RESUELVE

**PRIMERO:** CONFIRMAR el fallo de fecha 28 de enero de 2020, proferido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Barbosa -Santander, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** NOTIFICAR esta providencia a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Dentro del término previsto en el inciso final del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,

  
XIMENA ORDÓÑEZ BARBOSA