



Nit: 890.000.464-3  
Departamento Administrativo de Hacienda  
Tesorería Municipal – Ejecuciones Fiscales

## RESOLUCIÓN No 1609 DEL 07 DE DICIEMBRE DE 2020

**“POR LA CUAL SE RESUELVE UN DERECHO DE PETICIÓN DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO Y SE CONCEDE LA PRESCRIPCIÓN PARCIAL SOBRE UN BIEN INMUEBLE UBICADO EN EL MUNICIPIO DE ARMENIA”**

### 1. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PERSONA NATURAL O JURÍDICA

SOLICITANTE	RAUL MORENO RODAS
CEDULA o NIT	4.377.728
REF. CATASTRAL	0107000002880803800000123
DIRECCIÓN	K 20 17N 00 MZ B CS 2 C.C. SAN JER
DIRECCIÓN NOTIFICACIÓN	CARRERA 20 17N 00 CS 2

### 2. COMPETENCIA

La Tesorera Municipal de Armenia, Quindío, en ejercicio de las facultades consagradas en los Decretos Municipales No. 046 del 2000, modificado por el Decreto 015 de 2017, y el decreto N° 231 de 2020 por medio del cual se adopta el reglamento interno de cartera, en concordancia con el Acuerdo No. 017 del 2012, el Estatuto Tributario Nacional, la Ley 44 de 1990, el artículo 66 de la Ley 383 de 1997, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, la Ley 1437 de 2011, y de más normas concordantes y

### 3. CONSIDERANDO

Que de acuerdo con el artículo 16 del Acuerdo Municipal No. 017 de 2012, en el cual se establece “ARTICULO 16°. SUJETO ACTIVO: El Municipio de Armenia, sobre el impuesto predial unificado que se cause en su Jurisdicción, y en el radica la potestad tributaria para su administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, cobro y devolución.” En concordancia con el artículo 2° de la Ley 44 de 1990, el Municipio de Armenia es competente de la administración, control, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución del Impuesto Predial Unificado causado en esta jurisdicción.

Así las cosas, se entiende que es la Tesorería General del municipio de Armenia, por delegación la dependencia facultada para adelantar el proceso administrativo de Cobro coactivo en contra del propietario o poseedores inscritos ubicados en la jurisdicción del municipio de Armenia, por concepto de Impuesto Predial Unificado, para este caso en concreto, haremos referencia al siguiente predio con sus respectivos propietarios:

FICHA CATASTRAL	NOMBRE DE PROPIETARIO PARA EL MUNICIPIO	ACTOS DE COBRO COACTIVO	DIRECCIÓN DEL PREDIO
0107000002880803800000123	RAUL MORENO RODAS	Resolución de liquidación N°3305 del 16 de octubre del 2018, por medio de la cual se liquida un Impuesto a favor del Municipio de Armenia, correspondientes a las vigencias 2010 al 2017.	K 20 17N 00 MZ B CS 2 C.C. SAN JER

### 4. ANTECEDENTES

Que el señor RAUL MORENO RODAS, identificado con cedula ciudadanía No. 4.377.728 presento solicitud de prescripción del Impuesto Predial Unificado y de la sobretasa ambiental de las vigencias 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 en calidad de propietario del predio identificado con la referencia catastral No.0107000002880803800000123 ubicado en la K 20 17N 00 MZ B CS 2 C.C. SAN JER, datos suministrados por el contribuyente al momento de registrar la información de notificación en el aplicativo Impuestos Plus.

Que la Administración del Municipio de Armenia, en cumplimiento del deber legal, en especial lo contenido en la ley 734 de 2002. En lo relacionado a los deberes y prohibiciones del servidor público, atiende la solicitud elevada por parte de un contribuyente ante la Tesorería Municipal, con apego a los principios de legalidad y justicia.

Que con ocasión al Estado de Emergencia decretado por el Gobierno Nacional por la pandemia del Covid-19, a través del Decreto 491 del 2020 " Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y que el Municipio de Armenia conforme al Decreto No.142 de 2020 suspendió completamente los términos desde el 24 de marzo hasta el 30 de abril de 2020, y que el Alcalde en uso de sus facultades constitucionales y legales, mediante Decreto No. 161 de 2020 suspenden los términos de las actuaciones administrativas como consecuencia de la declaratoria de emergencia sanitaria COVID-19, reanudándose los mismo a través de decreto N° 276 del 20 de agosto de 2020, a partir del 24 de agosto de 2020.

Que este despacho en procura de dar contestación de fondo y definitiva a las pretensiones elevadas se transcriban extractos y dara alcance a las descripciones que elaboro el peticionario en procura de dar cobertura a todos los aspectos que considere pertinentes y conducentes.

## 5. PRUEBAS

**4.1 Documentales:** Expediente No. 3305 del 16 de octubre del 2018, ficha catastral 0107000002880803800000123 ubicado en la K 20 17N 00 MZ B CS 2 C.C. SAN JER, propietario RAUL MORENO RODAS identificado con cedula ciudadanía 4.377.728, consta de 20 folios.

4.1.1 Resolución No. 3305 del 16 de octubre del 2018 "POR MEDIO DE LA CUAL SE LIQUIDA UN IMPUESTO A FAVOR DEL MUNICIPIO DE ARMENIA" vigencias 2010 al 2017 (folio 2 y 3).

4.1.2 Oficio DH-PGF-GT-19536 del 16 de octubre del 2018 citación para notificación personal de la resolución No. 3305 del 16 de octubre del 2018 (folio 4) enviada por correo certificado con No de guía 536078800940 (folio 5).

4.1.3 Oficio DH-PGF-GT 7861 del 30 de abril del 2019 correo certificado resolución de liquidación No. 3305 del 16 de octubre del 2018 (folio 6) con No de guía 650186800940 (folio 7).

## 6. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La potestad impositiva del Estado está prevista en el artículo 338 de la C.P., que establece precisas reglas al respecto, así:

*"Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos..."*

*De la anterior norma, surge claramente el principio de legalidad de los tributos, la tipología de los mismos (impuestos, tasas y contribuciones parafiscales), así como los elementos esenciales que los caracterizan (sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y la tarifa), aspectos que integran el conocido principio de predeterminación de los tributos.*

Como se ha establecido por el Consejo de Estado una vez el Estado ejercer la potestad impositiva surge, con ocasión del tributo así creado, una relación jurídica entre aquel y el sujeto pasivo del gravamen, conocida en la doctrina como "relación jurídica sustancial o principal", que consiste en "el vínculo jurídico obligacional que se entabla entre el fisco como sujeto activo, que tiene la pretensión de una prestación pecuniaria a título de tributo, y un sujeto pasivo, que está obligado a la prestación".

Ahora, el presupuesto factico cuya ocurrencia determina el nacimiento de la prestación a cargo del deudor (sujeto pasivo) se denomina "hecho generador", que necesariamente debe estar contemplado en la ley que crea el tributo. Y la consecuencia jurídica que se sigue una vez realizada la hipótesis (hecho generador), se materializa con el pago del tributo, cumpliéndose así la finalidad de la norma jurídica.

Constitucionalmente el sujeto activo del impuesto predial es el municipio o distrito donde se encuentren ubicados los bienes inmuebles sobre los que el tributo recae (CP.-art. 317). Por tanto, corresponde a los municipios reclamar esa prestación, la cual incluye el porcentaje ambiental del impuesto predial como parte de un todo según ya se explicó.

En su momento, la Ley 14 de 1983 y el Decreto Extraordinario 1333 de 1986 asignaron a los municipios y distritos las facultades de recaudo, liquidación, determinación, cobro y administración del impuesto predial.

Por su parte, la Ley 44 de 1990 "por la cual se dictan normas sobre catastro e impuesto sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias", dispuso lo siguiente:

**"Artículo 2.- Administración y recudo del impuesto. El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal.**

*La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios.*

*Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el Impuesto Predial Unificado a que se refiere esta Ley".*

Según la Ley 788 de 2002, en su artículo 59 que definió la normatividad aplicable para efectos del ejercicio de la acción de cobro coactiva la cual se realizara con aplicabilidad de la normatividad tributaria establecida en el Estatuto Tributario Nacional, lo mismo establece la ley 1066 en su artículo 5, estas disposiciones reglan en su tenor literal:

Artículo 59 Ley 788 de 2002: **"ARTICULO 59. PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL.** Los departamentos y **municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales.** El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos".

En el artículo 5 de la ley 1066 de 2006 define: **FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, **tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario**

Que de acuerdo con el artículo 16 del Acuerdo Municipal No. 017 de 2012<sup>1</sup>, en concordancia con el artículo 2º de la Ley 44 de 1990<sup>2</sup>, el Municipio de Armenia es competente de la administración, control, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución del Impuesto Predial Unificado causado en esta jurisdicción, estableciéndose así como el **Sujeto activo** del mismo.

En este mismo sentido como **sujeto pasivo**, estable de acuerdo al Artículo 17 del Acuerdo Municipal No. 017 de 2012.

*"Es la persona natural o jurídica, propietaria y/o poseedora inscrita o usufructuaria de predios ubicados en la jurisdicción del Municipio de Armenia. Responderán solidariamente por el pago del impuesto, el propietario y/o el poseedor del predio y los herederos. Cuando se trate de predios sometidos al régimen de comunidad serán sujetos pasivos del gravamen los respectivos propietarios, cada uno de ellos sobre la totalidad de la obligación siendo factible la subrogación frente a los demás comuneros. Para efectos tributarios, en la enajenación de inmuebles, la obligación de pago de los impuestos que graven el bien raíz, corresponderá al enajenante y esta obligación no podrá transferirse o descargarse en el comprador. Igualmente, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, son sujetos pasivos los tenedores de inmuebles públicos a títulos de concesión."*

Para llegar a determinar e identificar el sujeto pasivo, en el proceso de Impuesto Predial Unificado, el artículo 19 del Acuerdo No. 17 del 27 de agosto de 2012, establece que:

**"AUTORIDADES CATASTRALES:** El instituto Geográfico Agustín Codazzi, en cabeza de su director territorial, es la máxima autoridad catastral del municipio de Armenia, quien sea el responsable legal de la vigilancia, control, revisión, actualización, inscripción, formación, conservación y mutaciones catastrales, quien desarrollara sus actuaciones administrativas en cumplimiento de la normatividad que rige esta institución, cuyos Actos Administrativos son de obligatorio cumplimiento, para la Entidad Territorial".

<sup>1</sup>POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL CÓDIGO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE ARMENIA"

<sup>2</sup>POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE CATASTRO E IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD RAÍZ, SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER TRIBUTARIO, Y SE CONCEDEN UNAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS"

Así las cosas, se entiende que es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la entidad encargada de suministrar toda la información necesaria para que, la Administración Municipal pueda adelantar los trámites pertinentes para proceso de fiscalización, cobro y recaudo del Impuesto Predial unificado.

Que el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional, regula el término de prescripción de la acción de cobro de las obligaciones tributarias, en los siguientes términos:

**"ARTÍCULO 817. TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO.** La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

*La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte." (Énfasis propio)*

Para el caso del Municipio de Armenia al no tener establecido que el contribuyente sea quien deba presentar declaración del impuesto predial el término de prescripción se empieza a contar a partir de la fecha que se hace exigible la obligación.

Es importante tener en cuenta además que, el fenómeno de la prescripción se presenta por no iniciar el Proceso de Cobro coactivo con el Mandamiento de Pago o en su defecto por la indebida notificación del Mandamiento de Pago, como se puede determinar en el Artículo 818 del estatuto tributario:

**Art. 818. Interrupción y suspensión del término de prescripción.** El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

*Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa.*

*El término de prescripción de la acción de cobro se suspende desde que se dicte el auto de suspensión de la diligencia del remate y hasta:*

- La ejecutoria de la providencia que decide la revocatoria,
- La ejecutoria de la providencia que resuelve la situación contemplada en el artículo 567 del Estatuto Tributario.
- El pronunciamiento definitivo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el caso contemplado en el artículo 835 del Estatuto Tributario.

En tal sentido, podemos asegurar que el fenómeno de la prescripción, con la cual se extingue la obligación tributaria, procede respecto de la acción de cobro administrativo coactivo que debe adelantar la entidad acreedora de la obligación tributaria para hacer efectivo el pago de una suma de dinero contenida en un título ejecutivo previamente constituido, pues solo a partir de este momento la obligación se hace exigible.

## 7. CONSIDERACIÓN

### RESPECTO AL CASO CONCRETO

Que una vez analizada y verificada la solicitud de memorial de petición por la cual el señor RAUL MORENO RODAS, identificado con la cedula de ciudadanía No. 4.377.728, solicita declare la prescripción de cobro de Impuesto Predial Unificado y Complementarios adeudados de los años 2010 al 2014 del predio identificado con la referencia catastral No. 010700002880803800000123, ubicado en laK 20 17N 00 MZ B CS 2 C.C. SAN JERdel Municipio de Armenia. Se procede a estudiar el caso en concreto.

### A LAS PRETENSIONES

Este despacho procede a resolver de fondo lo requerido, y la Administración Municipal en ejercicio de sus facultades como Sujeto Activo del Impuesto Predial Unificado y Complementarios resuelve lo petitum de acuerdo con los Actos Administrativos proferidos:

Que una vez realizada la consulta en el aplicativo Impuestos Plus el contribuyente como agente pasivo adeuda a partir de la vigencia 2010-2013 como se indica en los cuadros adjuntos:

Estado de Cuenta Corriente

Impuesto: 01 % TODOS

Sujeto: 01 0107000002880803800000123 RAUL MORENO RODAS

Tercero: cc 4377728 RAUL RODAS

Estado de Cuenta

Impuesto	Valor de Deuda	Saldo a Favor
01 Predial Unificado DEBIDO COBRAR	31.193.166,00	0,00
<b>TOTALES DE DEUDA</b>	<b>31.193.166,00</b>	<b>0,00</b>

Detalle por Periodo

Lapso	Proyecto / Obra	Valor de Deuda	Saldo a Favor
2015 0 Periodo 2015		0,00	0,00
2014 0 Lapso 0 Periodo 2014		0,00	0,00
2013 0 Periodo 2013		2.942.216,00	0,00
2012 0 Periodo 2012		3.125.400,00	0,00
2011 0 Año 2011		12.667.927,00	0,00
2010 0 Periodo 2010		12.457.623,00	0,00
2009 0 Vigencia 2009		0,00	0,00
<b>TOTALES DE DEUDA</b>	<b>31.193.166,00</b>	<b>31.193.166,00</b>	<b>0,00</b>

Proyecto Inversion: NULO

#### Información suministrada del aplicativo impuesto plus.

Como se observa en el acervo probatorio, se encuentra que la Tesorería General a través de la oficina de ejecuciones fiscales expidió la Resolución No.3305 del 16 de octubre del 2018 "POR MEDIO DE LA CUAL SE LIQUIDA UN IMPUESTO A FAVOR DEL MUNICIPIO DE ARMENIA", vigencias del 2010 al 2017 (folio 2), que la Entidad a través del oficio DH-PGF-GT 19536 del 16 de octubre del 2018 envió la citación para la notificación personal de la resolución de liquidación 3305 del 16 de octubre del 2018 (folio 4), debidamente notificado mediante correo de mensajería CERTIPOSTAL con No de guía 536078800940 (folio 5), y que con el fin de correr traslado del acto administrativo se envió la Resolución 3305 del 16 de octubre del 2018 por medio del oficio DH-PGF-GT\_7861 (folio 6) con No de guía 650186800940 (folio 7).

No obstante respecto de las vigencias 2010 al 2013, del expediente se evidencia que no se expidió mandamiento de pago que iniciara la acción de cobro por parte del Municipio de Armenia, operando el fenómeno de la prescripción. Por lo tanto, faltando también el presupuesto necesario para continuar la acción de cobro coactivo, habrá lugar a efectuar el conteo de los términos de prescripción de que trata el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional.

No obstante, para la vigencia 2014 se evidencia en el aplicativo impuestos plus que a la fecha no tiene saldo pendiente.

#### **SOBRETASA AMBIENTAL**

En relación a los conceptos de sobretasa ambiental, e intereses de sobretasa ambiental, de acuerdo a los parámetros referidos mediante el oficio del 08 de abril de 2016, recepcionado en la entidad territorial, el mismo día mediante consecutivo 2016RE17844, en el cual se informó que, sobre él, este tributo no se podrá decretar el fenómeno jurídico de la prescripción de la acción de cobro, en los términos del artículo 817 del Estatuto Tributario, esto amparado en el siguiente criterio:

En la sentencia C-467 de 1993, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, dijo el máximo órgano en materia constitucional:

"(..) dentro del reconocimiento de autonomía que la constitución les otorga a los Municipios en diferentes campos, en materia impositiva estos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos, ya que dicha facultad se encuentra limitada o subordinada no solo a la constitución sino también a la ley, tal como lo ha expresado esta corporación. (ver sentencia C-04 de enero 14 de 1993 Magistrado ponente Dr. Ciro Angarita Barón) sin embargo no se puede desconocer su total autonomía en lo que se refiere a la administración, manejo y utilización de los recursos tributarios que recauden por concepto de impuestos directos e indirectos.

(..) igualmente obsérvese que la constitución de 1991, al igual que la hacia la carta de 1886, concede una especial protección a las rentas Municipales al dejar consignado en el artículo 362 "los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales son de propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Los impuestos

departamentales y Municipales gozan de protección constitucionales y en consecuencia de la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”, y en el 294 ib, señalo que la Ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferencias en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317 (..)”

(..) Advierte como el precepto acusado no está creando una sobretasa o impuesto adicional al predial, sino señalado el procedimiento para el cobro y recaudo de los gravámenes existente, destinados al sostenimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales (..).

(..) Los impuestos que gozan de protección constitucionales, de manera que la Ley no puede conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni efectuar recortes en relación con el impuesto predial”.

Insiste la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, en indicar, que si bien los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y que tiene su total autonomía en lo que se refiere a la administración, manejo y utilización de los recursos tributarios que recauden por concepto de impuestos directos e indirectos, se debe decretar que el precepto transcrito desarrolla el inciso 2 del artículo 317 de la carta, en cuanto permite destinar una parte de impuesto predial para las actividades de protección y restauración del medio ambiente en su correspondiente Municipio. Esto significa que quienes están obligados a pagar sobretasa o porcentaje con destino a las corporaciones autónomas regionales, son los propietarios de los bienes raíces de la jurisdicción Municipal, pues en esencia se trata de un impuesto sobre la propiedad inmueble permitido por la constitución nacional, por lo que los respectivos municipios son meros recaudadores de estos tributos creado en favor de las entidades que manejan el medio ambiente, Este gravamen, al contrario de las tasas retributivas, no tiene como sujeto pasivo a los Municipios sino a los dueños de predios, por lo que claramente puede afirmarse que estas entidades territoriales son meros recaudadores del mismo.

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el Derecho Civil para efectos de aclarar el concepto, se puede afirmar que estas rentas son de “propiedad” de las corporaciones, por lo que frente a ellas los Municipios son simples tenedores por cuenta ajena y por lo mismo no existe, ni puede existir un “ánimo de señor y dueño”, de estas Entidades Territoriales sobre los recursos cuyas características se analizan, en términos propios del derecho administrativo se tiene entonces que estos recursos tienen origen en un impuesto cuyos sujetos pasivos son los propietarios o poseedores de los inmuebles, los sujetos activos son las corporaciones autónomas regionales quienes deben incluirlas en su presupuesto de ingresos, mientras que los Municipios son recaudadores del mismo, de manera que no pueden presupuestarlos como ingresos Municipales, sino como transferencias.

Se concluye que está en presencia de una obligación legal de transferencia de unos recursos públicos que los Municipios o distritos deben realizar, con el producto del impuesto predial que recaudan con tal fin, sea porcentaje o la sobretasa y que no pertenecen a dichas entidades territoriales, pues lo perciben en calidad de recaudadores, los cuales forman parte del patrimonio y rentas de las corporaciones y que es su génesis contiene la principal estructura ambiental y que sirve de base para el sostenimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales.

En síntesis, a pesar que la legislación vigente, consagra medidas y principios normativos por los cuales ninguna deuda adquiere el carácter de perpetuo, no existe ninguna norma que autorice y entregue potestad o facultad tanto a las Corporaciones Autónomas Regionales, como a los Concejos y las administraciones Municipales la competencia para conceder dicho derecho, puesto que a la norma solo establece a los Municipios como mero recaudador de la sobretasa ambiental.

En su parte final la CRQ, **concluye, que los Municipios integrantes del Departamento del Quindío deben abstenerse a decretar prescripciones de la sobretasa ambiental a no ser que sea por orden Judicial, ya que la ley no les otorga esta competencia, y la que la corporación Autónoma Regional del Quindío a pesar de ser propietaria de este recaudo para recibir la transferencia por parte del Municipio, en ninguna norma anteriormente mencionada, le otorga competencia a la comparación para efectuar y sancionar antedicha prescripción.**

**SE CONCLUYE QUE NO ES POSIBLE ACCEDER A LA SOLICITUD DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO DE LAS OBLIGACIÓN FISCALES QUE SE ENCUENTRAN PENDIENTES POR CONCEPTO DE SOBRETASAS AMBIENTAL,** ateniendo las directrices impartidas por la autoridad administrativa titular del derecho, que corresponde a la CRQ, quien bajo las directrices impartidas desde el 8 de abril de 2016 este despacho decide adoptar las consideraciones en su integridad.

Concepto sala de consulta C.E. 1637 de 2005 Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil ha indicado:

Se está en presencia de una “transferencia” que los municipios hacen a las corporaciones autónomas regionales, y no de un tributo u obligación fiscal a su cargo, y que por lo mismo éstos recursos no les pertenecen, sino que son ingresos propios de las corporaciones autónomas regionales, sobre los cuales las entidades territoriales son meros recaudadores. Utilizando el lenguaje del derecho civil para efectos de aclarar el concepto, se puede afirmar que estas rentas son de “propiedad” de las corporaciones, por lo que frente a ellos los municipios son “tenedores por cuenta ajena” y por lo mismo no existe, ni puede existir un “ánimo de señor y dueño” de estas entidades territoriales sobre los recursos cuyas características se analizan.

En palabras del derecho administrativo se tiene entonces que estos recursos tienen origen en un impuesto cuyos sujetos pasivos son los propietarios o poseedores de los inmuebles, los sujetos activos son las corporaciones autónomas regionales quienes deben incluirlas en su presupuesto de ingresos, mientras que los municipios son recaudadores del mismo, de manera que no pueden presupuestarlos como ingresos municipales, sino como transferencias. Todo lo anterior permite concluir que se está en presencia de una obligación legal de transferencia de unos recursos públicos que los municipios o distritos deben realizar, con el producto del impuesto predial que recaudan con tal fin - sea el porcentaje o la sobretasa -, y que no pertenecen a dichas entidades territoriales, pues lo perciben en calidad de recaudadores, los cuales forman parte del patrimonio y rentas de las corporaciones.

La obligación de los municipios de efectuar las transferencias a las corporaciones autónomas regionales, no es de carácter tributario, pues la actividad de los entes territoriales consiste en recaudar los dineros de un impuesto con destino a las entidades que manejan el medio ambiente. En consecuencia, esta relación no puede estar regulada por las normas especiales tributarias, pues, se insiste, los municipios no son sujetos pasivos del impuesto, sino recaudadores del que pagan los propietarios de los predios ubicados en la jurisdicción municipal.

### **TRANSFERENCIAS AMBIENTALES - Relaciones entre municipios y Corporaciones Autónomas Regionales. Naturaleza**

En esta relación jurídica entre entidades públicas, las corporaciones autónomas son titulares de un derecho derivado de la ley a percibir unos recursos públicos y, a su turno, los municipios tienen a su cargo la obligación correlativa de realizar la transferencia. Analizado el deber legal impuesto a los municipios, puede afirmarse que el contenido prestacional de la obligación consiste en desarrollar la actividad administrativa indispensable para hacer llegar los recursos recaudados a su destino, esto es, una obligación de hacer o de realizar una conducta.

La pregunta que surge es entonces la de si esta relación puede ser definida como de subordinación, en la forma que se expuso en el primer punto de este concepto. La relación entre las corporaciones autónomas y los municipios o distritos se caracteriza por la colaboración entre estos organismos públicos, la cual consiste en la obligación de transferencia a cargo de la entidad territorial y el derecho de las corporaciones autónomas regionales a percibir sus ingresos patrimoniales, con el fin último de atender la protección del medio ambiente. Esta posición permite a las corporaciones esperar el cumplimiento del deber legal impuesto a los municipios. Si bien esta relación jurídica no desconoce la condición de entidades públicas que ostentan tanto los municipios como las corporaciones autónomas regionales vinculadas por el cumplimiento concurrente de los fines generales del Estado y de las funciones concretas a ellas atribuidas, ninguna posee una preeminencia administrativa o la exclusividad de potestades públicas en esta relación y, en consecuencia, no resulta procedente la expedición de actos administrativos unilaterales que impongan la obligación de pago de las transferencias ambientales y, en ausencia de pago voluntario, la utilización del procedimiento coactivo. Así, no se observa que, en el caso de las transferencias ambientales sometido a estudio de la Sala, haya una preeminencia o subordinación de las corporaciones autónomas regionales sobre los municipios, como para que proceda la expedición de actos administrativos que impongan la obligación de pago y, en consecuencia, le sea aplicable el cobro coactivo de las mismas. Frente al interrogante formulado en la consulta sobre la aplicabilidad de la prescripción y al incumplimiento de los municipios de la obligación de giro de los recursos recaudados, tampoco se le pueden aplicar las reglas propias del cobro coactivo de los impuestos contenidas en el Estatuto Tributario, pues este cuerpo normativo regula tan solo las relaciones derivadas de los tributos y no de las transferencias. Ebe tenerse en cuenta que la naturaleza de la obligación legal de la transferencia de los municipios y distritos a favor de las corporaciones, para financiar la gestión pública ambiental, se diferencia de la relación jurídica obligacional tributaria -característica del impuesto predial - existente entre el contribuyente - sujeto pasivo de la exacción - y el municipio quien lo percibe y recauda - sujeto activo del impuesto predial -, y por ello, no puede afirmarse que la corporación autónoma regional sea beneficiaria de una obligación tributaria o fiscal, sino que es destinataria de una participación o transferencia presupuestal. Así, una vez causado el impuesto predial, percibido por el municipio y habiéndose determinado por el concejo distrital o municipal la porción de éste que ha de transferirse a la corporación respectiva, debe darse aplicación a la normatividad presupuestal para cumplir el destino previsto para estos recursos por la Constitución y la ley. En consecuencia, por la naturaleza de la obligación legal de transferencia y por no tratarse de una obligación fiscal o tributaria, como ya se precisó, no le es aplicable el artículo 817 del Estatuto Tributario, ni el artículo 823 del mencionado estatuto que se refiere al cobro coactivo, pues se entiende por deudas fiscales aquellas que corresponden a impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales. No es viable, para el cobro de estas acreencias, adelantar el procedimiento de jurisdicción coactiva por las reglas de ese estatuto, incluyendo lo referente a la prescripción de la acción de cobro, sino como se verá más adelante, por las normas propias de la llamada acción de cumplimiento que desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.

### **IMPRESCRIPTIBILIDAD - Aplicación en las transferencias ambientales / INCUMPLIMIENTO DE TRANSFERENCIAS - Consecuencias**

Los distritos y municipios no se liberan de la obligación legal de transferencia regida por el derecho público, hasta tanto se realice su giro, observando la normatividad presupuestal correspondiente, sin que pueda esgrimirse el simple transcurso del tiempo para excusar su cumplimiento o alegar la prescripción del derecho en cabeza de las corporaciones autónomas regionales. El incumplimiento de la obligación legal de transferencia carece de fuerza jurídica para legitimar la apropiación del porcentaje ambiental o para modificar la destinación prevista por el legislador - en este caso a la gestión ambiental -, de manera que no es posible alegar una prescripción como forma de adquirir la propiedad de tales recursos no transferidos, pues, se insiste, tales recursos no le pertenecen a los municipios. El incumplimiento del deber legal de transferencia por parte de los municipios en favor de las corporaciones autónomas, puede generar eventualmente la consiguiente responsabilidad para los

servidores públicos, ya sea patrimonial por los intereses y demás perjuicios que puedan causarse al Tesoro Público (Art. 45 decreto 111 de 1996), la fiscal por la demora injustificada en la cancelación de compromisos, estando disponibles los fondos (parágrafo Art. 112 ibidem), disciplinaria por autorizar, ordenar o utilizar indebidamente rentas que tengan una destinación específica en la Constitución o en la ley (Art. 48.20 ley 734 de 2002 - Código Disciplinario Único -) o penal a que haya lugar - peculado por aplicación oficial diferente o por no consignar oportunamente tasas recaudadas - (artículos 399 y 402 del Código Penal).

ARBOLEDA PERDOMO// Bogotá, D.C, doce (12) de mayo de dos mil cinco (2005) // Radicación número:1637// Actor: MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL CONSEJO DE ESTADO// SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL//Consejero ponente: ENRIQUE JOSE(..)

**Referencia: COBRO COACTIVO. Imprescriptibilidad de las transferencias ambientales. (..)**

La señora Ministra del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, doctora SANDRA SUAREZ PEREZ, a solicitud de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -CORPOBOYACA, formula consulta a la Sala sobre la aplicabilidad de la prescripción de la acción de cobro y la posibilidad de hacer rebajas o condonación de intereses en relación con el cobro de tasas retributivas y transferencias ambientales.

Se informa en la consulta que la dependencia correspondiente de CORPOBOYACA viene adelantando procesos de cobro coactivo contra "la mayor parte de los municipios" de su jurisdicción, de obligaciones a su favor provenientes, entre otras, de las transferencias ambientales ordenadas por el artículo 44 de la ley 99 de 1993 y de las tasas retributivas contempladas en los artículos 42 y 43 de dicha ley, siguiendo el procedimiento del Código de Procedimiento Civil en concordancia con el Estatuto Tributario. Algunos de los municipios han planteado la excepción de prescripción de la acción por haber transcurrido más de cinco años sin que se hubiere efectuado el correspondiente cobro.

**Para responder la Sala CONSIDERA:**

Con el fin de garantizar recursos para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales no renovables, la ley 99 de 1993 en su Capítulo VII, correspondiente a las rentas de las corporaciones autónomas regionales, contempla la generación de tasas retributivas de las consecuencias nocivas de la utilización de los recursos naturales; tasas por la utilización de aguas; tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovación de los recursos naturales renovables; transferencias de las empresas de energía eléctrica y, un porcentaje sobre los impuestos a la propiedad inmueble. La consulta trata sobre dos de estas fuentes de ingresos, las transferencias de la sobretasa al impuesto de catastro sobre la propiedad inmueble, y el pago de las tasas retributivas. Para efectos de absolver la consulta formulada, la Sala presenta un breve esquema sobre las relaciones interorgánicas, aplicables a la relación jurídica de las corporaciones autónomas regionales y los municipios, para pasar luego a determinar la naturaleza de las dos fuentes de financiación de la política ambiental, con el fin de sustentar las respuestas a la consulta, las que se exponen al final.

**I. LAS RELACIONES JURÍDICAS QUE SURGEN ENTRE LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS**

El artículo 113 de la Constitución Política consagra como base fundamental de la organización de los poderes públicos y de las relaciones jurídicas entre ellos, la exigencia de su colaboración armónica, en estos términos, que en lo esencial se encontraban en la Carta de 1886<sup>[1]</sup>:

*"Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines"* En desarrollo de este mandato constitucional, el artículo 6° de la ley 489 de 1998 define el principio de coordinación en estos términos:

**"Artículo. 6° Principio de coordinación.** En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

*En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades estatales para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares." "...."*

De las normas transcritas aparece con toda nitidez que hay un solo Estado que se compone de múltiples órganos y entidades, y que todos ellos deben actuar al unísono con el fin de realizar los fines propios de la organización política que le dan sentido y lo legitiman.

La presencia de múltiples órganos conlleva a que se relacionen entre sí para el cumplimiento de sus funciones y de las generales del Estado, relaciones jurídicas conocidas como interorgánicas, las cuales están regidas, entre otros, por los principios de colaboración y coordinación cuya definición legal se transcribió, y en las cuales las entidades actúan en una situación de igualdad. Para describir esta situación y como introducción al estudio de las preguntas formuladas, la Sala trae a colación el siguiente párrafo tomado de un autor de derecho español:

*"Ahora bien, la forma final de actuar de la coordinación administrativa solo puede realizarse en base a tres fases. Una primera en la que la norma define el interés general, bien en su vertiente orgánica o material. Otra segunda en la que el ordenamiento general autoriza a la organización de dicho ordenamiento para realizar el seguimiento de las políticas de los ordenamientos particulares e incluso obligue a estos ordenamientos a prestar un deber de información. La tercera en la cual, observando un incumplimiento procedimental o una distorsión del fin general, se otorga una acción ante la jurisdicción pertinente para la solución del conflicto. No hay, pues, en la*

coordinación interadministrativa una posibilidad de que el aparato administrativo del ente superior se imponga por sí mismo al aparato administrativo del ente inferior.<sup>[2]</sup>" (Subraya la Sala).

Al lado de estas relaciones de igualdad sometidas al principio de coordinación, puede suceder que entre las diferentes entidades de la administración haya relaciones de subordinación, como las que se presentan entre el Estado y los administrados<sup>[3]</sup>, en las cuales un órgano administrativo es titular de una función pública que tiene como destinatario a un grupo de personas que realizan una misma actividad, dentro de las que se encuentra otra entidad pública que actúa en concurrencia con otras unidades sociales, como sucede, por ejemplo, en el ejercicio del poder de policía económica que ejerce la Superintendencia Bancaria que tiene como destinatario el sector financiero, conformado tanto por personas jurídicas de derecho privado como por entidades públicas que desarrollan este tipo de empresa. En estos casos, la entidad titular de la función pública posee todos los atributos propios del poder público (sujeto activo de la relación), la que desarrolla la actividad social adquiere la calidad de sujeto pasivo de la potestad administrativa, y por lo mismo disfruta de los derechos y debe cumplir con las cargas y obligaciones que implica esta subordinación.

De lo expuesto se desprende que cuando la relación entre las entidades públicas puede ser definida como una relación de subordinación, el órgano que actúa como sujeto activo puede ejercer sus atribuciones mediante el expediente del acto administrativo, mientras que en la relación interrogantica, ninguno de los sujetos de esta relación tiene potestades sobre el otro y por lo mismo no puede expedir actos administrativos que impongan obligaciones a éste otro, pues se está en presencia de una situación de igualdad. En el primer caso, esto es cuando existe una relación de subordinación, los actos administrativos que se expidan gozan de los privilegios que le son propios, a saber: de decisión previa y de ejecución oficiosa<sup>[4]</sup>.

Cualquiera que sea la relación jurídica existente, es absolutamente claro que las diferentes entidades que componen el Estado deben dar cumplimiento al canon constitucional transcrito, ejecutando de manera coordinada sus funciones, colaborando entre ellas, absteniéndose de estorbar el cumplimiento de las tareas encomendadas a los otros órganos, pues de lo contrario, entran y hasta imposibilitan la vida en comunidad.

Bajo este criterio aparece como un contrasentido que una entidad pública deje de cumplir con una obligación en favor de otra, pues esa omisión dificulta el cumplimiento de las funciones del órgano perjudicado, y en últimas es el Estado como organización política, y la sociedad como receptora de su actividad, los que resultan afectados. En esta perspectiva, es válido asumir que una entidad pública no podría "demandar judicialmente" a otra para que cumpla la ley o ejerza sus funciones adecuadamente, pues lo natural es que entre ellas no haya enfrentamientos y menos aún que se estorben mutuamente, cualquiera que sea el tipo de relación que las una.

A pesar de la incontrovertible lógica del anterior postulado, es también cierto que en variadas circunstancias pueden existir intereses administrativos propios de cada una de las entidades que lleguen a oponerse con otros, y por lo mismo que no haya más camino que acudir al Juez para que dirima el conflicto surgido entre los diferentes órganos de la administración. Anota la Sala que cuando los conflictos surjan entre entidades que hacen parte del mismo nivel territorial, (el nacional, el departamental o el municipal) debe ser el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde quien busque dirimir el conflicto administrativo antes de acudir a la jurisdicción, pues el Presidente es la *suprema autoridad administrativa* y dentro de sus funciones se encuentra la de "distribuir los negocios según su naturaleza" entre las diferentes entidades administrativas. Bajo la misma óptica, al gobernador y al alcalde les compete *dirigir* la acción administrativa en su correspondiente entidad territorial, por lo que es claro que deben solucionar los problemas de coordinación que surjan entre los órganos que componen las respectivas administraciones.

En el caso sometido a estudio de esta Sala de Consulta y Servicio Civil, se tiene que existen dos tipos de relaciones jurídicas diferentes entre las corporaciones autónomas regionales y los municipios: la primera, relativa al porcentaje ambiental o a la sobretasa del impuesto predial, que es de coordinación interorgánica en situación de igualdad, y la segunda, correspondiente al pago de las tasas retributivas originadas por la prestación directa de los servicios públicos domiciliarios por los municipios, la cual es de subordinación o de poder, en la que el contenido material de la misma es de carácter impositivo proveniente de la facultad de imposición fiscal del Estado.

## **II. ANALISIS DE LAS TRANSFERENCIAS DEL PORCENTAJE SOBRE EL IMPUESTO DE CATASTRO**

### **A. NATURALEZA DE LAS TRANSFERENCIAS.**

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

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

*"ARTICULO 44. PORCENTAJE AMBIENTAL DE LOS GRAVAMENES A LA PROPIEDAD INMUEBLE. Establece, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 982de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje*

*de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal."*

*Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial."*

*"Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando éstas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial."*

*"Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente ley."*

*"Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el numeral 1o. del artículo 46989, deberán ser pagados a éstas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación."*

*"Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece."*

PARAGRAFO 1. (...)

PARAGRAFO 2. (...)"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **B. LA RELACIÓN JURÍDICA QUE SURGE ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES**

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

La pregunta que surge es entonces la de si esta relación puede ser definida como de subordinación, en la forma que se expuso en el primer punto de este concepto.

La relación entre las corporaciones autónomas y los municipios o distritos se caracteriza por la colaboración entre estos organismos públicos, la cual consiste en la obligación de transferencia a cargo de la entidad territorial y el derecho de las corporaciones autónomas regionales a percibir sus ingresos patrimoniales, con el fin último de atender la protección del medio ambiente. Esta posición permite a las corporaciones esperar el cumplimiento del deber legal impuesto a los municipios.

Si bien esta relación jurídica no desconoce la condición de entidades públicas que ostentan tanto los municipios como las corporaciones autónomas regionales vinculadas por el cumplimiento concurrente de los fines generales del Estado y de las funciones concretas a ellas atribuidas, ninguna posee una preeminencia administrativa o la exclusividad de potestades públicas en esta relación y, en consecuencia, no resulta procedente la expedición de actos administrativos unilaterales que impongan la obligación de pago de las transferencias ambientales y, en ausencia de pago voluntario, la utilización del procedimiento coactivo.

Esta temática no ha sido ajena a la doctrina, en particular a la extranjera, cuando sostiene que

*"En fin, tampoco resulta aplicable la coacción administrativa como técnica de ejecución forzosa en otros tres supuestos. (...) Tercer caso, y finalmente, cuando la obligación que el acto administrativo impone se imputa a una Administración distinta de la autora del acto respecto del cual ésta carezca de autoridad directa (por ejemplo: un acto municipal que imponga una obligación tributaria o urbanística al Estado); aquí el incumplimiento podrá formalizarse en un conflicto o, eventualmente, en un proceso contencioso-administrativo, pero nunca podrá dar lugar a una coacción ejecutiva. (...) De este modo, pues, y anunciado en forma positiva, resulta que la ejecución forzosa de los actos administrativos mediante la coacción de la Administración es aplicable sólo a un supuesto preciso: cuando tales actos impongan a los administrados (o a otras Administraciones sobre las que la Administración autora del acto **ejercer supremacía**, por pertenencia instrumental o por tutela) obligaciones, precisamente (de dar, de hacer, de no hacer, o de soportar), y siempre que el obligado rehúse el cumplimiento de dicha obligación."*<sup>[6]</sup> (Subraya la Sala).

Así, no se observa que, en el caso de las transferencias ambientales sometido a estudio de la Sala, haya una preeminencia o subordinación de las corporaciones autónomas regionales sobre los municipios, como para que proceda la expedición de actos administrativos que impongan la obligación de pago y, en consecuencia, le sea aplicable el cobro coactivo de las mismas.

## **C. INAPLICABILIDAD DE LAS REGLAS TRIBUTARIAS Y DE LA PRESCRIPCIÓN A LAS TRASFERENCIAS AMBIENTALES.**

Frente al interrogante formulado en la consulta sobre la aplicabilidad de la prescripción y al incumplimiento de los municipios de la obligación de giro de los recursos recaudados, tampoco se le pueden aplicar las reglas propias

del cobro coactivo de los impuestos contenidas en el Estatuto Tributario, pues este cuerpo normativo regula tan solo las relaciones derivadas de los tributos y no de las transferencias.

Debe tenerse en cuenta que la naturaleza de la obligación legal de la transferencia de los municipios y distritos a favor de las corporaciones, para financiar la gestión pública ambiental, se diferencia de la relación jurídica obligacional tributaria -característica del impuesto predial - existente entre el contribuyente - sujeto pasivo de la exacción - y el municipio quien lo percibe y recauda - sujeto activo del impuesto predial -, y por ello, no puede afirmarse que la corporación autónoma regional sea beneficiaria de una obligación tributaria o fiscal, sino que es destinataria de una participación o transferencia presupuestal. Así, una vez causado el impuesto predial, percibido por el municipio y habiéndose determinado por el concejo distrital o municipal la porción de éste que ha de transferirse a la corporación respectiva, debe darse aplicación a la normatividad presupuestal para cumplir el destino previsto para estos recursos por la Constitución y la ley.

En consecuencia, por la naturaleza de la obligación legal de transferencia y por no tratarse de una obligación fiscal o tributaria, como ya se precisó, no le es aplicable el artículo 817 del Estatuto Tributario, ni el artículo 823 del mencionado estatuto que se refiere al cobro coactivo, pues se entiende por deudas fiscales aquellas que corresponden a impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales. No es viable, para el cobro de estas acreencias, adelantar el procedimiento de jurisdicción coactiva por las reglas de ese estatuto, incluyendo lo referente a la prescripción de la acción de cobro, sino como se verá más adelante, por las normas propias de la llamada acción de cumplimiento que desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.

Los distritos y municipios no se liberan de la obligación legal de transferencia regida por el derecho público, hasta tanto se realice su giro, observando la normatividad presupuestal correspondiente, sin que pueda esgrimirse el simple transcurso del tiempo para excusar su cumplimiento o alegar la prescripción del derecho en cabeza de las corporaciones autónomas regionales.

El incumplimiento de la obligación legal de transferencia carece de fuerza jurídica para legitimar la apropiación del porcentaje ambiental o para modificar la destinación prevista por el legislador - en este caso a la gestión ambiental -, de manera que no es posible alegar una prescripción como forma de adquirir la propiedad de tales recursos no transferidos, pues, se insiste, tales recursos no le pertenecen a los municipios.

Sobre la improcedencia de la aplicación de la prescripción, en un caso similar de cesión de impuestos, esta Sala en la Radicación No 1239 de 1.999 afirmó: "De otra parte, cedido el impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos a los municipios no productores, causado, recaudado y congelado mientras se dirime el conflicto fronterizo, no opera término alguno de prescripción para los municipios beneficiarios."

El incumplimiento del deber legal de transferencia por parte de los municipios en favor de las corporaciones autónomas, puede generar eventualmente la consiguiente responsabilidad para los servidores públicos, ya sea patrimonial por los intereses y demás perjuicios que puedan causarse al Tesoro Público (art. 45 decreto 111 de 1996), la fiscal por la demora injustificada en la cancelación de compromisos, estando disponibles los fondos (párrafo art. 112 ibídem), disciplinaria por autorizar, ordenar o utilizar indebidamente rentas que tengan una destinación específica en la Constitución o en la ley (art. 48.20 ley 734 de 2002 - Código Disciplinario Único -) o penal a que haya lugar - peculado por aplicación oficial diferente o por no consignar oportunamente tasas recaudadas - (artículos 399 y 402 del Código Penal).

#### **D. IMPROCEDENCIA DEL COBRO COACTIVO DE LAS TRANSFERENCIAS Y PROCEDENCIA DE LA ACCION DE CUMPLIMIENTO.**

Si bien la existencia de una obligación legal a cargo de una entidad pública y a favor de otra, compromete doblemente el interés público y el logro de los fines del Estado, ésta sola situación debería conducir al cumplimiento voluntario y oportuno de los compromisos y cargas que el propio legislador ha previsto, realizando las actuaciones y gestiones indispensables para tal fin. Si ello no ocurre así, el ordenamiento asegura mediante procedimientos judiciales la satisfacción de las obligaciones, los que pasan a analizarse.

La ley 99 de 1993 no estableció un procedimiento especial de cobro de las transferencias ambientales allí previstas, no pagadas voluntariamente por los municipios o distritos a favor de las corporaciones.

El código contencioso administrativo, como regla de procedimiento general de la administración, establece la posibilidad de obtener el pago forzado de deudas o créditos a favor del Estado en los artículos 68 y 79, según el cual "las entidades públicas podrán hacer efectivos los créditos a su favor en todos los casos a que se refieren las disposiciones anteriores por jurisdicción coactiva y los particulares por medio de la jurisdicción ordinaria", de manera que podría pensarse que como la obligación de transferencia es de origen legal, las corporaciones autónomas podrían recurrir a este procedimiento para el cobro de las sumas que se les adeudan. Adicionalmente, el decreto 1768 de 1994, reglamentario de la ley 99 de 1993 dispone sobre el cobro coactivo de obligaciones a favor de las corporaciones:

*"ARTICULO 23. Jurisdicción coactiva. Las Corporaciones tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor, de acuerdo con las normas establecidas para las entidades públicas del sector nacional, en la Ley 6 de 1992, los que las reglamenten y demás que las complementen o modifiquen."*<sup>[7]</sup>

Encuentra la Sala que si bien las corporaciones autónomas regionales estarían comprendidas dentro del alcance genérico de *entidades públicas* a que se refiere el artículo 79 del Código Contencioso Administrativo, la procedencia del cobro coactivo se origina, según el mismo artículo, "en todos los casos a que se refieren las

disposiciones anteriores", esto es, a los actos administrativos, a las declaraciones tributarias, a las sentencias, a los contratos y a los documentos que provengan del deudor (artículo 68 ibídem).

Para que una entidad administrativa, y en el caso que se estudia las Corporaciones Autónomas Regionales, puedan expedir actos administrativos, se requiere de una relación de subordinación que le atribuya la competencia para su expedición, en el que imponga la obligación de pago de las transferencias ambientales, lo cual, como ya se advirtió, no se presenta, por lo que no es del caso aplicar este procedimiento ni tampoco acudir a su ejecución forzada por la misma administración. La jurisdicción coactiva es consecuencia del privilegio de la ejecución oficiosa del acto administrativo y no de la entidad pública, de manera que si no hay acto tampoco puede ejecutarse directamente por la misma entidad. La solución al conflicto, como se anotó, es judicial, como pasa a analizarse.

La cuestión es entonces la de discernir cuál es el procedimiento judicial para forzar al cumplimiento de las obligaciones de transferencia a cargo de los municipios, tema que se estudia enseguida.

Debe recordarse que la ley 99 de 1993 había establecido un procedimiento para exigir el cumplimiento de disposiciones ambientales. Así el artículo 77 disponía que *"El efectivo cumplimiento de las leyes o actos administrativos que tengan relación directa con la protección y defensa del medio ambiente podrá ser demandado por cualquier persona natural o jurídica, a través del procedimiento de ejecución singular regulado en el Código de Procedimiento Civil."* Por su parte el artículo 82 había dispuesto que *"La ejecución del cumplimiento es imprescriptible."*

Las anteriores disposiciones fueron derogadas por el artículo 32 de la ley 393 de 1997, por la cual se desarrolla la acción de cumplimiento, que además prevé en los artículos 1° y 8° que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial en ella definida para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley, como es el caso de la obligación de realizar las transferencias ambientales por parte de los municipios en favor de las corporaciones autónomas regionales, prevista en el artículo 44 de la ley 99 de 1993.

Observa la Sala que la utilización de la acción de cumplimiento constituye un instrumento procedente para exigir el pago efectivo de las transferencias ambientales, más aún si se tiene en cuenta que éstas no constituyen un gasto presupuestal de los municipios, de los que no se pueden exigir por esta acción (artículo 9° parágrafo Ley 393 de 1997), pues como ya se ha precisado, perciben los recursos en calidad de recaudadores con destino al patrimonio de las corporaciones.

Esta Corporación ha diferenciado el concepto de transferencia presupuestal y de gasto, para efectos del cumplimiento de la obligación legal de giro del porcentaje ambiental:

*"La Sala desea subrayar, habida consideración de las características del caso presente, el sentido del artículo 87 de la Constitución Política y, el alcance del límite legal de la acción de cumplimiento, consagrado a manera de excepción, cuando se trata de perseguir el cumplimiento por este medio de protección jurisdiccional, de las normas que establezcan gastos, haciendo suyas las orientaciones expuestas por la Corte Constitucional, cuando se pronunció sobre la constitucionalidad del parágrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997, con el propósito de precisar que, no en todos los casos en que el débito prestacional comporte una erogación de dinero, se configura la excepción del parágrafo en comento, pues de ser este el entendimiento de la norma, se desnaturalizaría el mecanismo constitucional consagrado en el artículo 87 de la Carta Política, si se tiene en cuenta que, las más de las veces, las conductas exigibles de las autoridades públicas, directa o indirectamente, conllevan una erogación.*

(...)

*"...en el caso concreto, no se configuran los presupuestos para la aplicación de la limitación legal, declarada exequible, como podría sugerirlo una consideración aislada de la pretensión de cumplimiento demandada, que apunta a la realización de una "transferencia", conducta prestacional esta que es diferente a la noción de gasto, presupuesto de la aplicación de la excepción<sup>[8]</sup>*

Frente a estas afirmaciones es conveniente hacer tres precisiones:

La primera, que en múltiples ocasiones la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación ha fallado incidentes de excepciones en procesos por jurisdicción coactiva iniciados por las corporaciones autónomas regionales contra los municipios de su jurisdicción, lo que puede aparecer como contrario a lo expuesto en este concepto. Al respecto, se aclara que en el trámite de las excepciones no es posible proponer como excepción la de nulidad de los actos administrativos que sirven de título ejecutivo, pues esta es una causal de anulación que debe proponerse necesariamente en proceso aparte, por lo cual el Consejo de Estado, cuando se pronuncia sobre las excepciones planteadas en estos procesos de jurisdicción coactiva, carece de competencia para pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos que sirven de sustento al mandamiento de pago<sup>[9]</sup>. Dicho de otra forma, la competencia del Juez Administrativo está limitada a las excepciones planteadas, y como no se puede proponer como excepción la de nulidad del acto administrativo base del proceso, no existe un pronunciamiento, ni siquiera tácito, sobre la legalidad del mismo. Por ello, no puede esperarse que el juez resuelva de oficio sobre la legalidad del acto administrativo que ha servido de base para dictar el mandamiento de pago.

La segunda precisión consiste en aclarar que puede llegar a suceder que por diferentes razones no se admita por el Juez la acción de cumplimiento para el cobro de las transferencias, a pesar de que esta Corporación ha tramitado estos procesos, y entonces lo procedente sería presentar una demanda en acción de reparación directa, lo cual también ya ha sido fallado por esta jurisdicción en caso de las transferencias a cargo de la Nación<sup>[10]</sup>.

La tercera precisión, consiste en que puede darse, y en efecto así ha acontecido, que una corporación autónoma regional celebre con un municipio un acuerdo de pago u otro tipo de contrato interadministrativo en el cual se reconozca la existencia de la obligación de transferencia, y por lo mismo este contrato sirva de título ejecutivo para el cobro de las transferencias. Este contrato se suscribió en un plano de igualdad, libremente, y presta mérito ejecutivo por su naturaleza contractual y no porque preexista una relación de subordinación entre las partes. En este caso es procedente adelantar el cobro por jurisdicción coactiva.

Conceptúa la Sala que en esta forma se armonizan las diferentes acciones que pudieren presentarse en el caso de las transferencias ambientales, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Por lo tanto, el valor total adeudado por conceptos de sobretasa ambiental y recargo de la sobretasa ambiental por los años 2010, 2011, 2012 y 2013 es:

<b>SOBRETASA AMBIENTAL</b>	<b>RECARGO SOBRETASA AMBIENTAL</b>	<b>TOTAL</b>
\$ 571.362	\$ 4.276.324	\$ 4.847.686

Por lo antes expuesto este despacho:

### RESUELVE

**ARTICULO PRIMERO: CONCEDER LA PRESCRIPCIÓN** respecto a las obligaciones fiscales solo por concepto de impuesto predial, intereses de impuesto predial, papelería, sobretasa bomberil, e intereses a la sobretasa Bomberil de las vigencias 2010, 2011, 2012 y 2013 de la referencia catastral N°0107000002880803800000123 ubicado en la K 20 17N 00 MZ B CS 2 C.C. SAN JER por lo narrado en el análisis del despacho del presente acto administrativo.

**ARTICULO SEGUNDO: NO CONCEDER** la prescripción de las obligaciones respecto de la ficha catastral 0107000002880803800000123 ubicado en la K 20 17N 00 MZ B CS 2 C.C. SAN JER, por concepto de sobretasa ambiental e intereses, de acuerdo con las consideraciones hechas en la parte motiva de este acto, acatando los criterios de restricción establecidos por la Corporación Autónoma regional del Quindío CRQ, el 8 de abril de 2016.

**ARTICULO TERCERO:** Contra la presente Resolución solo procede el Recurso de Reposición ante el mismo funcionario que tomó la decisión, del cual deberá hacerse uso por escrito dentro de los Diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del presente Acto Administrativo.

**ARTICULO QUINTO: NOTIFICAR** al señor RAUL MORENO RODA el contenido de la presente resolución de conformidad con los artículos 565 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional.

Dada en Armenia, Quindío a los 07 días del mes de diciembre de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPASE

Francy Enith Londoño Carmona  
Tesorera General

Elaboro: Valeria Salazar Osorio- Abogada Contratista -ejecuciones fiscales  
Reviso: Lina Paola Hernández Jaramillo- Profesional Universitaria E-  
Alexandra Zuluaga Londoño- Profesional universitario- ejecuciones fiscales  
Christian Camilo Ríos Chávez- Abogado Contratista  
Aprobó: Francy Enith Londoño Carmona - Tesorera General